

Master i Velferdspolitik
ved Høgskolen i Lillehammer
Vår 2011

Masteroppgave:
***Sosialt arbeid i en ny tid; Hvordan forstå sosialt
arbeids rolle i NAV kontoret?***

Av Hanne Glemmestad
Sosionom fra Diasos 1993

Kontaktinfo:
Hanne.glemmestad@nav.no
Telefon: 416 12743

INNHOLDSFORTEGNELSE

| | |
|--|-----------|
| SAMMENDRAG: | 4 |
| 1. INNLEDNING | 5 |
| 1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV TEMA | 5 |
| 1.2 METODISK TILNÆRMING OG AVGRENSNING | 5 |
| 1.3 VITENSKAPSTEORETISKE FORSTÅELESRAMMER | 7 |
| 1.3.1 Hermeneutikk..... | 7 |
| 1.3.2 Fenomenologi..... | 9 |
| 1.3.3 Hermeneutisk fortolkning som forståelsesramme | 10 |
| DEL 1 | 12 |
| 2. NAV REFORMEN | 12 |
| 2.1 NAV-REFORMENS MÅLSETTINGER..... | 12 |
| 2.1.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad..... | 12 |
| 2.1.2 Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov..... | 13 |
| 2.1.3 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning..... | 14 |
| 3. NAV ORGANISASJONEN | 15 |
| 3.1 NAVS HOVEDMÅL | 15 |
| 3.1.1 Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad..... | 15 |
| 3.1.2 Et velfungerende arbeidsmarked | 15 |
| 3.1.3 Rett tjeneste og stønad til rett tid..... | 16 |
| 3.1.4 God service tilpasset brukerens forutsetninger og behov..... | 16 |
| 3.1.5 En enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning..... | 16 |
| 3.2 NAVS VISJON OG VERDIGRUNNLAG | 17 |
| 3.3 NAVS ORGANISERING | 18 |
| 4. OPPFØLGINGSARBEID I NAV – HVA INNEBÆRER DET? | 22 |
| 4.1 OPPFØLGING SOM BEGREP | 22 |
| 4.2 STRATEGI FOR OPPFØLGING AV BRUKERE I NAV | 25 |
| 4.2 BEHOVSVURDERING OG OPPFØLGINGSVEDTAK I NAV | 26 |
| 4.3 GODE INTENSJONER – MEN HVA MED PRAKSIS?..... | 28 |
| 5. SOSIALT ARBEID | 32 |
| 5.1 SOSIALT ARBEIDS LOVGRUNNLAG | 32 |
| 5.2 ARVEN FRA AMERIKA | 34 |
| 5.3 SOSIALT ARBEID SOM FAG | 35 |
| 5.4 SOSIALT ARBEID SOM PROFESJON..... | 36 |
| 5.5 SOSIALT ARBEID SOM FORVALTNINGSOPPGAVE | 37 |
| 5.6 NIVÅER FOR SOSIALT ARBEID | 38 |
| 5.7 OPPFØLGINGSMODELLEN I SOSIALT ARBEID..... | 39 |
| 5.8 UTVIKLING AV SOSIALE PROBLEMER - MARGINALISERINGSPROSESSER | 41 |
| 5.8.1 Arbeid | 43 |
| 5.8.2 Aktivitet og deltakelse | 43 |
| 5.8.3 Økonomi og bolig | 44 |
| 5.9 SOSIALT ARBEIDS VERDIGRUNNLAG OG ETIKK..... | 44 |
| 5.10 SOSIALARBEIDEREN SOM POLITISK AKTØR | 46 |
| 5.11 FORELØPIG OPPSUMMERENDE BETRAKTNINGER..... | 46 |
| 6. SOSIALT ARBEID I NAV | 48 |
| 6.1 EN NY RAMME FOR SOSIALFAGLIG ARBEID | 48 |
| 6.2 SOSIALFAGLIG OPPFØLGINGSMODELL PÅ NAV KONTOR | 49 |
| 6.2.1 Faglige områder for sosialt arbeid i NAV..... | 50 |
| 6.2.2 Temaer for sosialfaglig intervensjon..... | 51 |
| 6.2.3 Sosialt arbeids metodiske bidrag..... | 52 |
| 6.2.4 Tid og mengde | 53 |
| 7. OPPSUMMERING DEL 1 | 55 |

| | |
|--|-----------|
| DEL 2..... | 57 |
| 8. ARBEIDSLINJA – SKREDERSØM ELLER SVARTEPER? | 58 |
| 8.1 ARBEIDSLINJA | 58 |
| 8.2 ARBEIDSLINJA SOM POLITISK STYRINGSSIGNAL | 58 |
| 8.3 KRITIKKEN MOT ARBEIDSLINJA..... | 60 |
| 8.4 EFFEKTENE AV ARBEIDSLINJA..... | 62 |
| 8.5 ARBEIDSLINJA OG SOSIALT ARBEID | 64 |
| 8.6 SOSIALFAGLIG KOMPETANSE = NAV KOMPETANSE? | 66 |
| 8.7 BEGRENSNINGER FOR SOSIALARBEIDERROLLEN | 68 |
| 9. INDIVIDET I FOKUS..... | 72 |
| 9.1 INDIVIDUELL FAGLIG TILNÆRMING | 72 |
| 9.2 HVOR HAR DET GÅTT GALT? | 75 |
| 9.3 VARIERT FAGLIG TILNÆRMING – EN REELL MULIGHET I NAV? | 78 |
| 10. SOSIALARBEIDEREN SOM POLITISK AKTØR..... | 82 |
| 10.1 POLITISK PÅVIRKNING GJENNOM MEDBESTEMMELSE OG TILLITSVALGTSARBEID | 84 |
| 10.2 EMPOWERMENT SOM TILNÆRMING..... | 86 |
| 11. AVSLUTTENDE DRØFTING | 89 |
| 11.1 ET FAG BASERT PÅ SPENNINGER..... | 89 |
| 11.2 NAV KONTORET SOM ORGANISATORISK INNRETNING | 91 |
| 11.3 SOSIALFAGLIG LEDELSE..... | 94 |
| 12. AVSLUTNING | 97 |
| LITTERATURLISTE: | 99 |

Sammendrag:

NAV kontorene er nå etablert i alle landets kommuner, og innenfor denne faglige og organisatoriske rammen skal sosialt arbeids metode brukes og utvikles. I denne masteroppgaven ønsker jeg å undersøke hvordan sosialt arbeids mandat kan forstås inn i de oppfølgings- og veiledningsoppgavene som nå er lagt inn under NAV kontorene. Som NAV-leder – og sosialarbeider – er jeg opptatt av at faget må utvikles og forstås på nye måter innenfor de rammene NAV representeres, dersom vi ønsker sosialarbeider-profesjonen skal bli en selvfølgelig og foretrukket kompetanse i NAV kontorenes veilednings- og oppfølgingsarbeid. I første delen av masteroppgaven vil jeg ta for meg de politiske og faglige målsettingene for NAV og se på hvordan oppfølgingsmetodikken ovenfor enkeltbrukere er beskrevet i utvalgte strategidokumenter som er utarbeidet for NAV kontoret. Videre vil gjøre rede for sosialt arbeid som fag og profesjon, og undersøke hvorvidt sosialfaget kan brukes konstruktivt innenfor rammen av NAV kontoret. I denne delen av oppgaven vil jeg også fremlegge en modell for sosialfaglig arbeid ved NAV kontoret som kan bidra til å visualisere hvilken plass sosialfagets metode potensielt kan ha.

I den andre delen av oppgaven ønsker jeg å utdype og drøfte en del sentrale problemstillinger knyttet til faget sosialt arbeid og hvilke dilemmaer som kan genereres i møte med det nye arbeidsfeltet. Arbeidslinja, individualisering og avpolitisering av velferdsfeltet bidrar på hver sine måter og sammen til å endre rammebetingelsene for sosialt arbeid. Jeg ønsker derfor å se nærmere på hvordan faget påvirkes og kan påvirke i en slik situasjon.

Til slutt i oppgaven drøfter jeg hvorvidt faget sosialt arbeid kan finne sin plass og rolle innenfor konteksten av NAV kontoret, og eventuelt hvilke forutsetninger som må være tilstede for at faget skal være en viktig aktør og pådriver for det velferdsfaglige oppfølgingsarbeidet innenfor den nye organisasjonen.

1. INNLEDNING

I min masteroppgave knyttet til Master i Velferdspolitikk ved HiL har jeg valgt å skrive om sosialt arbeids rolle innenfor konteksten av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen – som også innbefatter den tidligere kommunale sosialtjenesten. I den første delen av oppgaven ser jeg nærmere på sosialt arbeids metode, og hvordan denne kan forstås og benyttes innenfor rammen av de lokale NAV kontorene. I den andre delen av oppgaven ønsker jeg å utdype og drøfte en del sentrale problemstillinger knyttet til faget sosialt arbeid og hvilke dilemmaer som kan genereres i møte med det nye arbeidsfeltet.

1.1 Bakgrunn for valg av tema

Min motivasjon for å skrive om nettopp dette temaet er min posisjon og erfaring som NAV leder siden desember 2007. Denne erfaringsbakgrunnen preger ganske sikkert fremstillingen – og man vil kunne se at jeg har en utpreget løsningsorientert tilnærming til de problemstillinger som drøftes. Dette er ikke noe forsøk på å bagatellisere eller forminske de faglige, politiske eller etiske utfordringene som NAV etableringen genererer for faget sosialt arbeid, men heller et forsøk på undersøke hvorvidt sosialt arbeid kan ha en viktig plass og rolle innenfor NAV-systemet fremover. Selv har jeg bakgrunn som leder for den kommunale sosialtjenesten gjennom flere år, og søkte meg bevisst til jobben som NAV leder for å kunne bidra til å sette dagsorden og forme NAV i tråd med sosialfaglige idealer og tradisjoner. Jeg har hatt et uttalt ønske om å "være der det skjer" for å synliggjøre faget på en offensiv og positiv måte. Nå skal det sies at denne intensjonen kan synes vel ambisiøs, og det har vært stunder hvor jeg har lurt på om dette lar seg gjennomføre i møte med sterke og standardiserte styringssystemer kombinert med stort arbeidspress og til dels svært negativ mediaomtale. Håpet er likevel å kunne bidra til utvikling av vår egen sosialfaglige fagforståelse kombinert med å tilføre NAV viktig og relevant kompetanse i møte med brukere og samfunn. I denne oppgaven ønsker jeg å undersøke nærmere hvorvidt dette er mulig – og ev. hvilke forutsetninger som må være til stede for at det skal kunne skje.

1.2 Metodisk tilnærming og avgrensning

I min masteroppgave har jeg valgt en teoretisk tilnærming. Jeg har lest gjennom en mengde faglitteratur, artikler og relevante offentlige dokumenter for å spenne opp et lærer av ulike forståelser og tilnærminger til temaet. Det er en fare for at utvalget ikke er tilstrekkelig og det tilkommer jevnlig nye bøker og artikler knyttet til NAV generelt og

sosialt arbeid innenfor NAV spesielt. Det forskes stadig på NAV etableringen både knyttet til den enorme omstillings- og organisasjonsendringen som har foregått, og knyttet til den effekten man kan spore knyttet til oppfølgingsarbeidet av brukerne. Det vil derfor naturlig nok være et stadig tilfang av kunnskap som vil kunne nyansere og utdype mine problemstillinger ytterligere. Jeg må likevel ta utgangspunkt i det kunnskapsgrunnlaget jeg har tilegnet meg per dags dato, og bruke dette som et bakteppe når jeg nå tar for meg et utvalg av elementer knyttet til sosialt arbeids fagforståelse og undersøker hvordan disse kan forstås innenfor rammen av NAV kontoret.

Jeg har valgt å holde hovedfokus på NAV kontoret som ramme for sosialfaglig arbeid. Det kan argumenteres for at også andre deler av NAV – slik som for eksempel spesialenhetene innenfor pensjon, forvaltning og NAVs arbeidslivssentre – er like relevante arbeidsfelt for sosialarbeidere. Det er likevel på NAV kontoret – eller NAV lokal som det også kalles – at oppfølgingsarbeidet knyttet til enkeltbrukerne i all hovedsak skal foregå. Det er også her partnerskapet mellom stat og kommune settes ut i live – hvor også den tradisjonelle sosialtjenesten skal finne sin plass. Jeg har derfor valgt dette som ramme for den videre drøftingen.

I oppgaven vil jeg i all hovedsak benytte uttrykket sosialarbeider. Innenfor NAV vil det være hovedvekt at sosionomer som er bærere av den sosialfaglige fagtradisjonen, men også vernepleiere og barnevernspedagoger – og dessuten den nye faggruppen velferdsarbeidere – er å finne innenfor NAV. Alle disse faggruppene har sosialt arbeid som et element i sin fagforståelse, selv om dette er i kombinasjon med flere andre kunnskaps- og kompetanseelementer. Uttrykket sosialarbeider vil derfor potensielt favne flere faggrupper, men vil i praksis i størst grad være knyttet til sosionomprofesjonen i denne sammenhengen.

I første delen av oppgaven starter jeg med å gjengi en oversikt over NAV reformens intensjon og innretning. Deretter tar jeg for meg ulike perspektiver ved sosialt arbeid for å skape en forståelse av hva dette fagområde dreier seg om. Videre i den første delen av oppgaven skriver jeg om sosialt arbeids metode innenfor rammen av NAV kontoret, og her vil jeg forsøke å tydeliggjøre hvordan sosialt arbeid som faglig forståelsesramme og intervensjonsteknikk potensielt kan brukes innenfor et bredt spekter av NAV kontorets oppfølgingsoppgaver. I denne delen av oppgaven tar jeg utgangspunkt i teorier om marginalisering og peker på hvordan sosialfaglig tilnærming egner seg til å forebygge og motvirke sosial utstøting knyttet til ulike arenaer i folks liv – enten dette er arbeid, aktivitet

og fritid, bolig eller økonomi. Denne delen av oppgaven har som hovedhensikt å vise muligheter fremfor begrensninger i det sosialfaglige arbeidet innenfor NAV.

I den andre delen av oppgave har jeg imidlertid valgt å ta utgangspunkt i to ulike dimensjoner ved sosialt arbeid for å undersøke hvilke dilemmaer eller problemstillinger som genereres i oppfølgingsarbeidet ved NAV kontoret. Disse to dimensjonene er for det første den faglige og metodiske tilnærmingen til oppfølgingsarbeidet hvor jeg bl.a. vil se nærmere på den så kalte arbeidslinja og den sterke individuelle innretning på oppfølgingsarbeidet. Den andre dimensjonen som trenger ytterligere utforskning er sosialarbeideren som politisk aktør og hvilke muligheter og begrensninger som finnes for slik type påvirkningsarbeid i NAV. Til slutt vil jeg drøfte hvorvidt det foreligger forutsetninger for at NAV kontorene kan skal bli en god organisatorisk og faglig for ramme for sosialt arbeid i fremtiden.

1.3 Vitenskapsteoretiske forståelsesrammer

Min masteroppgave er en teoretisk oppgave som gjennom litteraturstudier søker å skape ny innsikt og forståelse for den problemstillingen som er valgt. I motsetning til et naturvitenskaplig forskningsdesign som tar sikte på å *forklare* et fenomen på en objektiv faktaorientert måte, tar denne oppgaven sikte på å *forstå* de fenomener det sees nærmere på gjennom å ta utgangspunkt i den enkelte forfatters subjektive forståelseshorisont. Hermeneutisk vitenskapsteori kan sies å være utgangspunktet for alle humanvitenskaper og blir dermed spesielt interessant i denne sammenheng (Thomassen 2006).

1.3.1 Hermeneutikk

Hermeneutikken vokste frem som en motsats til den naturvitenskaplige forskningstradisjonen på 1800-tallet (Ryen 2002). I motsetning til tradisjonell naturvitenskap som baserer sin kunnskapsforståelse på objektive, konkrete og observerbare fenomener, var hermeneutikken en tolkningens kunst og vitenskap som handlet om *forståelse* som tolkning (ibid.). Hermeneutikken har vært toneangivende innen den samfunnsvitenskaplige forskningstradisjonen, og beskjeftiger seg spesielt med fortolkning av meningsbærende materiale slik som bøker, kunstverk, sosiale sammenhenger og mellom-menneskelige relasjoner. Det er som fortolkningsramme for skriftlig materiale hermeneutikk blir interessant i denne sammenheng.

Hermeneutikken tar utgangspunkt i en spesiell forståelse av hvordan ny kunnskap genereres basert på en aktiv fortolkning av de fenomener som møter oss.

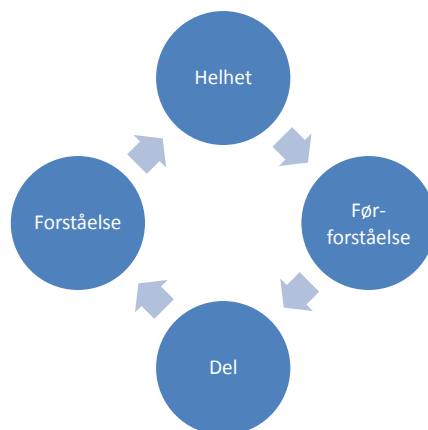
Vitenskapstradisjonen er uløselig knyttet til språk og kommunikasjon, da dette blir den sentrale kanalen for utvikling av forståelse. Hermeneutikken slik den ble videreutviklet av filosofen Gadamer, hevder at hvert enkelt menneske har med seg en unikt sett med tanker, følelser, verdier og holdninger som han har ervervet seg gjennom sin interaksjon med verden rundt seg; dette utgjør den enkeltes *forståelseshorisont* (Thomassen 2005). Denne forståelseshorisonten (før-forståelsen) vil alltid påvirke hvordan vi ser, forstår og fortolker andre mennesker og det de sier og gjør. Vi kan med andre ord ikke fortolke andre på et rent objektivt grunnlag – måten vi fortolker tekster, andre mennesker eller fenomener på vil alltid ha sitt utgangspunkt i vår egen forståelseshorisont.

Vi har imidlertid mulighet til å utvide vår forståelseshorisont dersom vi forsøker sette oss inn og forstå den andres forståelseshorisont – hva er det den andre har med seg av verdier, holdninger og erfaringer som gjør at han tenker, føler og handler slik han gjør? Ved å ta den andres posisjon tilfører vi vår egen forståelseshorisont ny kunnskap som kan medføre utvidet og ny forståelse – vår forståelseshorisont blir med andre ord endret med bidrag fra den andres forståelseshorisont. Den nye forståelseshorisonten vår gjør at vi kan fortolke den andre personen på en ny måte. Dette er hva Gadamer opprinnelig kalte den *hermeneutiske sirkel* (Thomassen 2005, Alvesson og Sköldbberg 1994). Det er også verdt å merke seg at våre bestrebelser med å fortolke den andres forståelseshorisont også vil påvirke dennes forståelseshorisont. Våre spørsmål og refleksjoner fører til bevegelse og mulig ny forståelse også hos den andre. Dersom vi gjennom våre undersøkelser av den andres forståelseshorisont utvikler en felles forståelseshorisont, har vi kommet frem til det som kalles *primær forståelse*; det vil si full enighet om hvordan et fenomen skal forstås. Det kan imidlertid være at vi kun klarer komme frem til en *sekundær forståelse*; det vil si enighet om hvorfor vi ikke kan bli enige. Det kan for eksempel være at våre grunnleggende verdier og holdninger ikke lar seg forene til tross for dialog (ibid). I et slikt tilfelle kan vi si at vi forstår en annens forståelseshorisont, men at denne ikke lar seg forene med det vi selv står for.

Den hermeneutiske sirkelen henviser som nevnt til begrepsparet før-forståelse – forståelse. Det er også mulig å se den hermeneutiske sirkelen som bestående av henholdsvis helhet og deler (Alvesson og Sköldbberg 1994). Med utgangspunkt i en helhet; for eksempel en tekst, et menneskelig fenomen eller en samtale – danner man seg en form for forståelse av det man ser eller opplever (med utgangspunkt i sin egen før-forståelse). Dersom man går inn på de enkelte delene som denne teksten, fenomenet

eller samtale vil den kunnskapen man henter fra de ulike delene gi ny forståelse til helheten. Den nye forståelsen genererer nye spørsmål som forsøkes besvart ved å kikke på andre deler – som i sin tur gir ny forståelse for helheten. Med andre ord en sirkulær prosess hvor helheten påvirker tilnærming til og forståelse av del-elementene og vice versa.

Fig.1



Hermeneutikken har etter hvert utviklet seg i noe ulike retninger. Habermas argumenterer for en fortolkende tilnærming mennesker i mellom som skal bidra til frigjøring og samfunnsendring (Thomassen 2005). Hans ideal om den "herredømmefri dialogen" fremhever den ærlige, åpne og offentlige dialogen der maktmisbruk og manipulering ikke forekommer. Habermas representerer med andre ord en form for *ærlighetens hermeneutikk (objektiv hermeneutikk)*. Som en motsats til dette kan vi nevne utviklingen av hermeneutisk tradisjon i retning *mistankeens hermeneutikk (aletisk)*. Denne tradisjonen blir bl.a. heftet ved Freud og Marx, som hver på sine måter søkte etter underbevisste og underliggende motiver for hvordan vi tenker og handler (Alvesson og Sköldbberg 1994).

1.3.2 Fenomenologi

Fenomenologien har flere likhetstrekk med hermeneutikken, og i noen tilfeller kan det være vanskelig å skille disse klart fra hverandre. Filosofen Husserl har vært en avgjørende bidragsyter i utviklingen av fenomenologi (Thomassen 2005, Alvesson og Sköldbberg 1994). Innenfor en fenomenologisk vitenskapstradisjon søker man å finne

svaret på hvordan (ulike deler av) tilværelsen oppleves fra et subjektivt perspektiv. Fenomenologi har en deskriptiv innretning, og ønsker å gjengi den enkeltes opplevelse av de fenomener som omgir dem på en så sannferdig måte som mulig – og uten innvirkning av vår egen forståelse og oppfatning av de samme fenomener.

Ulike fenomener kan beskrives ut i fra rent objektive størrelser basert på naturvitenskapelig kunnskap. Et blad på et bjørketre har sin biologiske sammensetning og forklares ut i fra dette. Samtidig vil måten dette bladet *oppleves* av den enkelte – hvordan vi opplever bladet som lysegrønt eller mørkegrønt, pent eller stygt – ikke kunne standardiseres eller objektiviseres. For å forstå et fenomen slik det egentlig fremtrer for oss, må vi i følge Husserl sette tilside alle våre oppfatninger og forutgående viten. Et fenomen kan undersøkes og forstås fra mange ulike perspektiver; det kan sanses, det kan erfares, det kan observeres, vi kan fantasere om det osv. Etter hvert som vi legger erfaringer til tidligere erfaringer vil vår opplevelse av fenomenet utvide og utvikle seg mot stadig ny kunnskap om fenomenet. Siktemålet er å komme frem til det særegne ved fenomenet – det som ikke endrer seg uavhengig av hvordan vi nærmer oss fenomenet – fenomenets *vesen*. Fenomenologien er opptatt av å gjengi det autentiske, det umiddelbare, det sanselige – uten et teoretiserende språk som bringer avstand til forholdet med det som skjer og opplevelsen av det som skjer.

1.3.3 Hermeneutisk fortolkning som forståelsesramme

Når jeg nå går videre med å studere de tekster som danner grunnlaget for denne masteroppgaven, er det med den hensikt å forsøke *forstå på nye måter* innholdet og budskapet tekstene representerer. Med et hermeneutisk utgangspunkt i møte med tekstene vet vi at vi foregriper tekstenes meningsinnhold basert på den forståelseshorisont som vi bærer med oss. Vi vet samtidig at vår forståelse endres i møte med tekstene. I denne prosessen åpner vi opp for at teksten har noe å si til oss i dag, og vi antar at teksten har et budskap som kan være relevant og meningsbærende for oss i dag (Thomassen 2006). Det er imidlertid først når vi kan anvende tekstens sannhet i vår situasjon her og nå, at vi kan si at vi har forstått den (ibid.).

Ricoeur jobbet med studier av tekster basert på hermeneutisk vitenskapsteori. Han påpekte at den tidsmessige avstanden mellom tekstens tilblivelse og anvendelse, og mellom tekstens opphavsmann og leser, gjør at teksten får sin egen selvstendighet – sin egen autonomi (Thomassen 2006). Det er nettopp denne avstanden som gjør at teksten kan forstås og anvendes på nye måter. Målet blir dermed ikke først og fremst å forsøke forstå forfatterens opprinnelige mening, men å fortolke den mening som ligger i *teksten*

se/v. Gjennom det teksten omtaler, kan den åpne for nye måter å forholde seg til verden på og måter å være i verden på.

”Målet for fortolkningen er ikke å avdekke hvilken verden teksten opprinnelig var ment å omtale, en verden ”bak” teksten. Det endelige målet for fortolkningen er å forstå verden ”foran” teksten, hvilke mulige verdener teksten åpner og gir utkast til. Det er først når en leser går veien fra hva teksten sier til hva den omtaler, forstått som værensmuligheter i eget liv, at tekstens mening virkeliggjøres”

(Thomassen 2006)

For meg blir dermed hensikten med de tekststudiene jeg foretar i denne oppgaven, og legge ny forståelse til den forståelsen jeg allerede har – ev. skape helt ny forståelse. Dette kan i sin tur skape grunnlag for ny forståelse av sosialt arbeids rolle i NAV kontorene og derav fornyet sosialfaglig metode. Jeg har forsøkt å finne frem til tekster som nyanserer og differensierer forståelsen av det temaet jeg har valgt. I arbeidet med tekstene er jeg blitt utfordret på min egen før-forståelse og hvordan denne påvirker hvordan jeg forstår og fortolker tekstene. Det har vært krevende å la tekstene stå alene og være sine egne meningsbærere. Samtidig ser jeg at den kunnskap og erfaring jeg selv har fra fagfeltet utfyller og nyanserer tekstenes meningsinnhold – men det har vært viktig å la ”forsvarsverkene” falle og ikke legge prestisje i å søke tekster som bekrefter mine egne oppfatninger og meninger. Samtidig vet vi fra hermeneutisk vitenskapstradisjon at det er vår før-forståelse – og fordommer om du vil – som er det produktive utgangspunktet som gjør at forståelsesprosessen i det hele tatt kommer i gang (Thomassen 2006). I følge Thomassens utlegning om hermeneutisk dialog med forskningsdata, er det vår forståelseshorisont som gir fenomener mening, som gir opphav til spørsmål og som gir undersøkelsen en retning. Vi undersøker det vi ikke kjenner og det er bare i dialog med dette nye og fremmede – i mitt tilfelle et bredt utvalg av tekster – at vår forståelse kan endres og korrigeres, ny mening kan oppstå og ny kunnskap vinnes (ibid, s. 171).

DEL 1

2. NAV REFORMEN

NAV-reformen sies å være den største offentlige velferdsreformen etter innføringen av Folketrygden i 1967. I følge St.prp. nr. 46 om Ny arbeids- og velferdsforvaltning, er NAV-reformen en del av regjeringens helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv. Det fremholdes i stortingsproposisjonen at *arbeid* er det viktigste virkemiddelet i kampen mot fattigdom og sosial nød, og for å sikre innbyggernes velferd og deltakelse i samfunnslivet. Forventningene til reformen har vært høye – både fra ansatte, politikere, brukere og samarbeidspartnere.

2.1 NAV-reformens målsettinger

Hovedmålet med den organisatoriske samordningen av hhv. a-etat, trygdeetat og den kommunale sosialtjenesten, er i følge St.prp. 46 å gi kraft til arbeidet med å få flere personer i arbeid, bygge opp under arbeidet med et inkluderende arbeidsliv og ha fokus på hver enkel bruker med sine individuelle og unike behov og muligheter. Regjeringen oppsummerer dette i en uttalt målsetting om "å skape en bredere vei inn i arbeidslivet og en smalere vei ut" (s. 53) – den såkalte arbeidslinja. Oppbyggingen av NAV som organisasjon, arbeidsdeling og arbeidsmetoder er alle utviklet med basis i tre hovedmål for reformen.

2.1.1 Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad

Målet om flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad er delvis begrunnet i et samfunnsmessig perspektiv; Arbeidskraften er landets viktigste ressurs, og er helt avgjørende i forhold til å møte fremtidens behov for arbeidskraft i tillegg til behov for finansiering av velferdsgoder. Høy yrkesdeltakelse er avgjørende for landets mulighet til å opprettholde et høyt nivå på velferds- og stønadsordninger. Samtidig er det opp i mot 700.000 personer som står varig eller midlertidig utenfor det ordinære arbeidsmarkedet mens de mottar mer eller mindre passive stønader fra det offentlig. En høy andel av den yrkesaktive befolkningen utenfor arbeidslivet, er derfor i følge St.prp. nr. 46 med å true den fremtidige finansieringen av velferdsstaten.

Regjeringen legger imidlertid også sterk vekt på at arbeid er et gode i seg selv. Det forutsettes at enkeltmennesket har et grunnleggende ønske om å forsørge seg selv gjennom arbeid, og dessuten en vilje til å bidra inn i fellesskapet. Arbeid sees på som den beste garantien mot fattigdom idet mennesker gis mulighet til å forsørge seg selv via

arbeidsinntekt. Arbeid vil også forhindre sosial eksklusjon; Arbeid gir sosial forankring og tilhørighet til et større fellesskap, foruten muligheten for den enkelte til å få realisert sine evner og muligheter. NAV-reformen ønsker derfor å legge til rette for at alle typer mennesker skal få utnyttet disse mulighetene i den grad det lar seg gjøre. Det betyr at alle skal få en fair sjanse til å realisere sin arbeidsevne på det nivået de selv befinner seg. Alle kan ikke delta fullt ut i arbeidsfellesskapet – de skal få tilrettlagt arbeid eller praksis etter helse og funksjonsnivå. Noen kan ikke delta i et ordinært arbeidsmarked overhode – de skal få mulighet til meningsfylt aktivitet eller en varig skjermet arbeidsplass. I denne sammenhengen ansvarliggjøres også partene i arbeidslivet til å bidra til å realisere denne intensjonen, blant gjennom avtalen om et inkluderende arbeidsliv¹ (2010). IA-avtalen er en avtale inngått mellom stat, arbeidsgiverorganisasjonene og arbeidstakerorganisasjonene hvor partene forplikter seg gjennom bruk av ulike tiltak og virkemidler til å hindre utstøting fra arbeidslivet samtidig som det skal legges til rette for at nye grupper skal gis tilgang til arbeidsmarkedet, for eksempel mennesker med nedsatt funksjons- eller arbeidsevne

2.1.2 Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov

St.prp. nr 46 legger vekt på at brukernes behov må være styrende for hvordan den nye arbeids- og velferdsforvaltning utformes. Det understrekes at offentlig sektor er til for brukerne og at organisering av tjenesten derfor må skje på brukernes premisser. Regjeringen konkretiserer denne intensjon ved å beskrive hvordan alt fra ledelse og personalpolitikk til rutiner og arbeidsmåter på de nye NAV-kontorene må være innrettet i forhold til å møte brukerne med en grunnleggende respekt og med målsetting om å gi brukerne reell innflytelse og medvirkning i egen sak. Vi snakker da om både enkeltbrukere og brukere i form av arbeidsgivere og samarbeidspartnere. Samtidig skal det samhandles både på individ og systemnivå.

Samtidig anerkjennes forvaltningens legitime rolle som myndighetsutøver og ”portvakt” til offentlige stønads- og tiltaksordninger. Det blir derfor en fin balansegang mellom brukerens ønsker og behov, og de muligheter og begrensninger som settes av det juridiske og økonomiske rammeverket som NAV-forvaltningen opererer innenfor. Hovedintensjonen er imidlertid at forvaltningen i større grad enn tidligere skal skreddersy løsninger og tilby tiltak og virkemidler som er mer individuelt tilpasset og målretta med tanke på å kvalifisere folk raskere tilbake til arbeid eller aktivitet.

¹ Avtalen om et inkluderende arbeidsliv ble reforhandlet av partene i arbeidslivet i 2010, og gjeldende avtale har varighet fra 1.3.2010 – 31.12.2013

2.1.3 En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

I St.prp. nr. 46 legger regjeringen vekt på at den nye arbeids- og velferdsforvaltning også skal ivareta de gruppene av brukere som har et utvidet hjelpebehov og som ikke har noen naturlig plass i det ordinære arbeidsmarkedet. Det er derfor en uttalt målsetting at NAV kontorets tjenester skal være helhetlig utformet nettopp for å sikre også de mest utsatte og sårbare brukergruppene gis tilgang til tilrettede og sammensatte tjenester slik at de får mulighet til å delta i det sosiale fellesskapet og til å bruke sine evner og ressurser på en mest mulig optimal måte. Vi snakker i denne sammenhengen om mennesker med ulike funksjonshemminger, mennesker med psykiske lidelser eller rusproblematikk. Disse brukergruppene har i følge regjeringen like rettigheter og muligheter til å bestemme over eget liv og til å bli respektert for sine ønsker. Tjenestene som tilbys denne brukergruppa må være innrettet slik at nødvendige tjenester kan tilbys parallelt; arbeidsretta tiltak må kunne kombineres med tjenester av helsemessig, sosial eller annen karakter. Individuell plan ses som et viktig verktøy i denne sammenhengen, og det forutsettes av NAV-forvaltningen har et nært og forpliktende samarbeid med andre velferdstjenester innenfor både statlig og kommunal sektor.

I kombinasjon med at NAV-forvaltningen skal ha en helhetlig tilnærming, er det en klar intensjon om at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte. En effektiv forvaltning i denne sammenheng henspiller på en forventning om at ressursene brukes på de rette tiltak og tjenester (formålseffektivitet) og på at de tjenester en yter produseres uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). Regjeringen utdyper dette ved å definere en kostnadseffektiv drift som "riktig kvalitet til laves mulig kostnad"(s. 57). Det varsles derfor at forvaltningen vil få tydelige politiske styringssignaler som vil bli fulgt opp av klare mål- og resultatkrav.

3. NAV organisasjonen

Alle NAV kontor i Norge er nå i drift. Langt de fleste kommuner har sitt eget lokale NAV kontor, mens noen kommuner er tilsluttet interkommunale eller regionale løsninger. Samtidig har NAV reorganisert store deler av de statlige oppgavene i egne spesialenheter. Det jobber om lag 17 000 mennesker i Arbeids- og velferdsforvaltningen. Av disse er 3000 kommunalt ansatt og 14 000 statlig ansatt. NAV betjener årlig 2,8 millioner brukere og forvalter om lag en tredel av statsbudsjettet gjennom ordninger som arbeidsledighetstrygd, arbeidsavklaringspenger, pensjon, sosialhjelp, kvalifiseringsstønad, barnetrygd, kontantstøtte med mer. Mer enn 50 ulike stønader forvaltes av NAV².

Jeg vil nå kort gjengi hovedmålene for organisasjonen og hvordan denne er bygget opp.

3.1 NAVs hovedmål

Med utgangspunkt i de 3 hovedmålene for reformen, har NAV organisasjonen fem hovedmål for sin virksomhet (AVDir 2010). Disse støtter opp under intensjonen med NAV reformen, og gir retning for organisasjonens arbeid og hvilke tjenester som skal være tilgjengelig til enhver tid. De fem hovedmålene er:

3.1.1 Flere i arbeid og aktivitet – færre på stønad

Dette målet er videreført fra reformdokumentet. I denne målformuleringen ligger noe av kjernen i hensikten med hele NAV konstruksjonen: gjennom tidlig intervensjon, god kartlegging og avklaring av individuelle forutsetninger og behov, samt påfølgende tett oppfølging, skal den enkelte bruker få en rask og effektiv avklaring til arbeid – ev. til en varig inntektssikring fordi arbeidsevnene ikke er til stede. Samtidig sier målformuleringen også at den enkelte skal få mulighet til å fungere i dagligliv og samfunn – aktivitetsbegrepet i målformuleringen utvider NAVs arbeidsområder til å gjelde ikke bare arbeidsrettet oppfølging.

3.1.2 Et velfungerende arbeidsmarked

NAV har også arbeidsmarkedet og de enkelte arbeidsgiverne som sin målgruppe. Sammen med spesialenhetene (da særlig NAVs Arbeidslivssenter), har NAV kontoret ansvar for å bistå arbeidsgivere ved behov for rekruttering, ved større nedbemanningsprosesser, i forbindelse med sykefraværarbeid og lignende. Samtidig

² Tallmaterialet i dette avsnittet er hentet fra Arbeidsdepartementets nettside: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/Arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=606669>

skal NAV gjennom dialog med arbeidsgiverne bidra til at arbeidsmarkedet fungerer som en arena for arbeidsutprøving og inkludering for de som står helt eller delvis utenfor arbeidslivet på grunn av ulike fysiske, psykiske eller sosiale begrensninger.

3.1.3 Rett tjeneste og stønad til rett tid

Det er intensjon om at NAV skal løse sine oppgaver med høy kvalitet. Det betyr at brukerne skal få god informasjon om sine rettigheter, vedtakene som fattes skal være korrekte og utbetalinger skal skje til rett tid. NAV har valgt å skille ut saksbehandlings- og forvaltningsoppgavene til egne Forvaltningsenheter. Dette gjøres for å effektivisere og standardisere saksbehandlingen slik at brukerne ikke skal oppleve urimelig forskjellsbehandling og unødvendig ventetid. Det er imidlertid NAV kontorene som i første rekke kvalitetssikrer søknader som kommer inn og forebereder sakene for videre behandling ved Forvaltningsenhetene.

3.1.4 God service tilpasset brukerens forutsetninger og behov

Service og brukermedvirkning er sentrale begreper i møte med enkeltbrukere. Det legges opp til et tett samspill med brukerne både på forvaltningsområdet (søknader og vedtak) og i oppfølgingsarbeidet (arbeid og aktivitet). Det er en forutsetning av bruker blitt møtt med respekt og lydhørhet i forhold til egne behov og forutsetninger. Samtidig anerkjennes det at lover og regelverk setter grenser og stiller krav – men også da skal bruker møtes med respekt og forståelse.

3.1.5 En enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Gjennom partnerskapet mellom stat og kommune, skal brukerne møte en helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning ved alle landets NAV kontor. NAV kontoret skal være en felles inngangsport til de samlede arbeids- og velferdstjenestene som tilbys fra hhv stat og kommune. NAV ønsker samtidig å være tilgjengelig på flere måter enn gjennom fysisk oppmøte på NAV kontoret; bruk av telefon og selvbetjeningsløsningene på NAVs hjemmeside på internett skal være like gode valg for bruker. Etter hvert er også postgangen standardisert, og de fleste søknader og dokumenter knyttet til statlige fagområder blir nå sendt direkte til en sentral skanningsenhet. Søknadene og dokumentene vil da komme til riktig NAV enhet som elektronisk post.

3.2 NAVs visjon og verdigrunnlag

Kombinert med målene for NAV er det utviklet en visjon og et sett med verdier for organisasjonen. NAVs visjon er "**Vi gir mennesker muligheter**". Visjonen er ment å skape stolthet og gi et forpliktende budskap både innad mot egne ansatte og utad mot brukere, arbeidsgivere og andre samarbeidspartnere. Visjonen gjenspeiler de tre samfunnsmessige funksjonene NAV ivaretar:

- Mulighet for arbeid
- Mulighet for meningsfull aktivitet
- Mulighet for inntektssikring

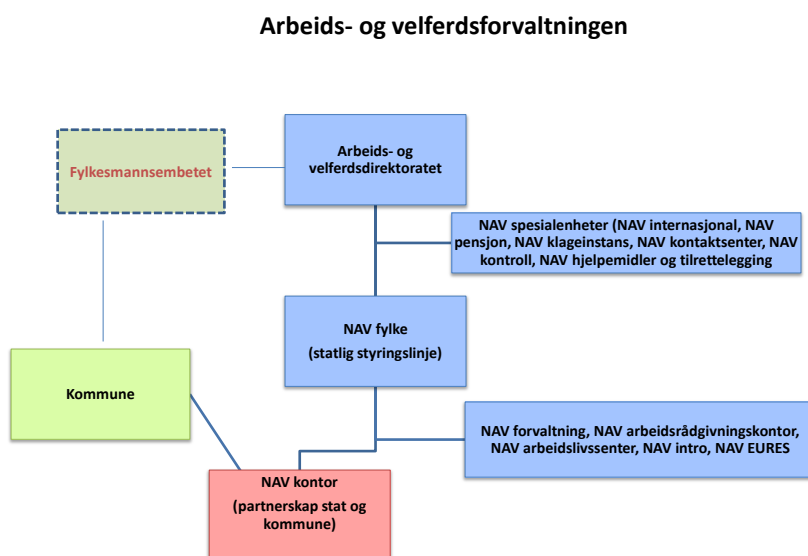
Visjonen skal virkeliggjøres gjennom realiseringen av tre grunnverdier som alle skal prege organisasjonens innretning og oppbygging så vel som de ansattes holdninger og atferd.

De tre verdiene er **tydelig, tilstede** og **løsningsdyktig**. I NAVs eget introduksjonsdokument for nyansatte i NAV, er det understreket at verdiene skal gjenspeiles i all kommunikasjon med brukere, samarbeidspartnere og kolleger, enten disse møtes ansikt til ansikt, gjennom elektroniske kanaler, i telefonen eller gjennom trykket informasjonsmateriell (AVDir 2010). NAV skal være **tydelig** på hva NAV har ansvar for, hva man ikke har ansvar for og hva som er den enkeltes plikter og rettigheter. NAV skal være **tilstede** i flere kanaler – på NAV kontorene, i telefon og på internett. Foruten å være fysisk tilstede, er det viktig å være mentalt tilstede; lytte og spørre frem til man forstår hva saken dreier seg om. Samtidig ønsker NAV å være **løsningsdyktig** gjennom å lete etter muligheter og gå nye veier for å hjelpe den enkelte. Dette krever evne til nytenkning og utvidet samarbeid med andre offentlig og private tjenester slik som helsesektoren, utdanningssektoren, arbeidsgivere og frivillige organisasjoner.

3.3 NAVs organisering

Arbeids- og velferdsforvaltningen består den statlige arbeids- og velferdsetaten (forkortet NAV) og de delene av de kommunale tjenestene som er lagt til det felles NAV kontoret.

Fig. 2



I tillegg til NAV kontoret, har NAV innenfor statlig styringslinje en rekke andre enheter. Noen er direkte underlagt Arbeids- og velferdsdirektoratet; Dette gjelder bl.a. de så kalte spesialenhetene som jobber med spesialisert saksbehandling knyttet til smalere fagfelt. For eksempel er arbeidet med alderspensjon lagt over i en nasjonal styringslinje, og NAV kontorene har kun ansvar for å informere om ordningen og saksgangen. Selve saksbehandlingen foregår et helt annet sted i landet. Dette gjelder også for de andre fagfeltene som er lagt inn i spesialenhetene. Andre typer fagfelt som er også er samlet i større fagmiljøer er lagt inn under fylkesleddet; Under fylkesleddet finner vi bl.a. NAV forvaltning som håndterer all ytelsesforvaltning (søknadsbehandling, vedtak og utbetaling innenfor statlige stønadsområder). Foruten Forvaltningsenheten utgjør NAV kontorene den største mengden av ansatte og fagområder innenfor fylkeslinjen. Basert på sentrale styringssignaler fra Stortinget, Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektorat, gir fylkesdirektøren årlig konkrete, målbare styringssignaler til NAV leder og det enkelte NAV

kontor. Virksomhetsstyringen er basert på såkalt balansert målstyring³, og hvert kontor følges månedlig opp på resultater knyttet til både faglige, personalrelaterte og økonomiske måleindikatorer ved bruk av såkalte Målekort.

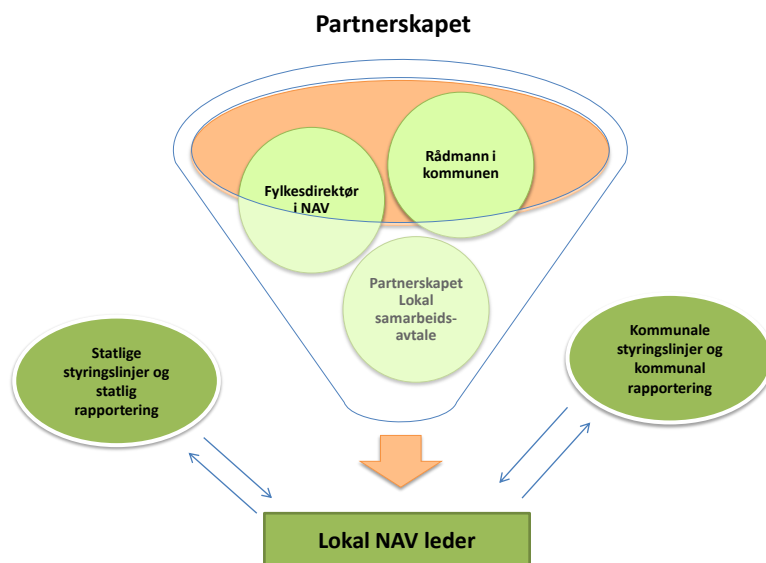
Kommunen på sin side gir NAV kontoret styringssignaler gjennom vedtak om økonomiske rammer i kommunestyret. I varierende grad stiller også kommunestyret konkrete, målbare forventninger til faglige resultater og innhold i tjenestene. Arbeids- og velferdsdirektoratet er fagdirektorat også for de kommunale, sosiale tjenestene i NAV kontoret, men har ingen instruksjonsmyndighet ovenfor disse slik direktoratet har ovenfor de statlige fagområdene. Via Fylkesmannsembetet har imidlertid arbeids- og velferdsetaten en myndighetslinje ut mot kommunene. Fylkesmannen har en veilednings-, klage- og tilsynsrolle ovenfor NAV kontoret. Det forutsettes dessuten at Fylkesmannen samarbeider med fylkeslinjen i NAV i forhold til utforming av kompetansetiltak og annet utviklingsarbeid i NAV kontorene.

I de største byene i Norge⁴ har man valgt en todelt ledelse av NAV kontorene – dvs. at man har en leder for de statlige ansatte og de statlige fagområdene, og en leder for de kommunalt ansatte og de kommunale fagområdene. Langt de fleste NAV kontorene har imidlertid valgt enhetlig ledelse med en felles leder for alle ansatte og alle fagområder. Dette krever utstrakt delegasjon av fullmakter på tvers av statlig og kommunal styringslinje, og formaliseres i partnerskapet knyttet til det enkelte NAV kontor og en tilhørende lokal samarbeidsavtale.

³ Balansert målstyring er basert på et styringssystem med utgangspunkt i New Public Management (NPM). Av plasshensyn beskriver jeg ikke dette styringssystemet nærmere her, men vil komme delvis tilbake til det senere i oppgaven

⁴ Dette gjelder bl.a. Oslo, Bergen og Stavanger

Fig. 3



Gjennom partnerskapet har stat og kommune felles ansvar for drift av NAV kontoret. Partnerskapet – representert ved fylkesdirektøren og rådmannen – har jevnlig møter for å utveksle informasjon og synspunkter knyttet til driften av NAV kontoret, for å samordne og prioritere mål- og resultatkrav, og for å koordinere det videre arbeidet ved NAV kontoret. Partnerskapet har imidlertid ingen formell styringsmulighet ovenfor NAV kontoret – det tilligger den enkelte styringslinje. Kommunen styrer NAV kontoret gjennom kommunestyrets bestillinger og økonomiske rammetildelinger. Staten styrer NAV kontoret gjennom årlige Mål- og disponeringsbrev med både faglige og økonomiske resultatkrav. På samme måte foregår det separate, parallelle rapporteringsrutiner mot begge styringslinjer.

Det er ingen tvil om at organiseringen av NAV kontorene er basert på en komplisert organisasjonsmodell. To styringslinjer fører til mange administrative, økonomiske, faglige og juridiske utfordringer i den daglige driften. NAV kontoret er på mange måter et skjebnefellesskap, og avgjørelser og prioriteringer som gjøres innenfor den ene styringslinjen får raske og konkrete konsekvenser innenfor den andre styringslinjen – uten at noen av styringslinjene er direkte pålagt å ta hensyn til dette når de tar sine beslutninger. Særlig er denne problemstillingen tydelig ved NAV kontor som har valgt en høy grad av integrering mellom statlige og kommunale tjenester. Ekspertutvalget som ble

nedsatt at arbeidsminister Hanne Bjurstrøm i 2009, sier i sin sluttrapport fra juni 2010 at de ulike styringssystemene fra hhv stat og kommune inn mot NAV kontorene, kan føre til dårlige og senere resultater enn hva man ellers kunne fått til (2010). Ekspertutvalget peker på nødvendigheten av at partnerskapet samler seg som om et omforent mål- og resultatsystem som vil kunne bidra til bedre koordinering mellom partene. På samme måte anbefales det at det sees nærmere på en større grad av samordning mellom de to avtaleverkene som gjelder for hhv statlige og kommunalt tilsatte ved NAV kontorene.

Innenfor en relativt komplisert organisasjonsform skal man så drive oppfølging av brukere med ulike forutsetninger og behov. Det blir derfor interessant å se videre på hvordan NAV har tenkt at denne oppgaven skal løses.

4. OPPFØLGINGSARBEID I NAV – HVA INNEBÆRER DET?

I forbindelse med etableringen av NAV kontor er det blitt utarbeidet en rekke hjelpedokumenter fra de sentrale styringslinjene i NAV-systemet som skulle bidra til en økt forståelse av NAVs faglige oppgaver og mandat, og hvordan disse er tenkt løst. Dette gjelder i høy grad innenfor stønadsforvaltningen, men også innenfor det relasjonelle oppfølgingsområdet har Arbeids- og velferdsdirektoratet kommet med faglige føringer. Jeg vil nå kort gjengi prinsippene i to slike styringsdokumenter som gir et bilde av hvordan oppfølgingsmetodikken i NAV er tenkt gjennomført. Jeg vil senere i oppgaven kort gjengi arbeidsprosessen i metodisk sosialt arbeid, for å undersøke hvordan disse ulike metodebeskrivelsene passer sammen.

4.1 Oppfølging som begrep

Før vi ser nærmere på strategidokumentene kan det imidlertid være hensiktsmessig å dvele litt ved selve begrepet oppfølging. Hva slags betydning legges i dette begrepet i denne sammenhengen? Ved etableringen av NAV kontorene, viste det seg at de ulike faggruppene fra de tre tidligere etatene, hadde med seg ulik forståelse av hva man la i begrepet oppfølging. Noen veiledere snakket om *oppfølging av saker*, dvs. saksbehandling, utmåling og utbetaling av stønader, ev. stans i ytelser som følge av endrede forutsetninger for vedtaket osv. Dette kunne for eksempel benevnes som oppfølging av en uføresak – og strengt tatt kunne man holde kommunikasjonen med den brukeren det gjaldt på et minimum. For andre veiledere ville oppfølging av en uføresak innebære relasjonelt endringsarbeid – vi snakker da om *oppfølging av brukere*. I en slik kontekst ville oppfølging av bruker med uføreytelse innebære for eksempel kartlegging og avklaring av ev. mulighet for tilbakeføring i arbeidslivet eller oppfølging av ev. andre problemområder i vedkommendes livssituasjon som for eksempel bolig og økonomi.

Den ene måten å forstå begrepet oppfølging utelukker ikke den andre – begge arbeidsområdene er viktige og relevante fra både NAVs og brukers synsvinkel. I realiteten vil imidlertid oppfølging av *brukersaken* i stor grad være faset ut av det lokale NAV kontoret innenfor den statlige oppgavemenyen. NAV kontorets hovedfokus er som vi har sett i forrige kapittel oppfølging av brukere inn mot arbeid og aktivitet.

Jeg mener det er relevant å knytte oppfølgingsbegrepet slik at det er tenkt innenfor rammen av NAV kontoret, til begrepet *tiltaksarbeid* slik dette har vært benyttet innenfor den tidligere sosialtjenesten. Det kan være en mulighet til å gi begrepet et mer konkret

meningsinnhold. I boken "Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!" gir forfatterne en grundig og god innføring i begrepet tiltaksarbeid innenfor sosialt arbeid (Marthinsen og Skjefstad (red.) 2007). Jeg mener å se klare likhetstrekk mellom hvordan den nye NAV organisasjonen har tenkt oppfølgingsarbeid og slik sosialtjenesten tidligere har jobbet med tiltaksarbeid, og finner derfor forfatternes refleksjoner knyttet til sosialfaglig tiltaksarbeid særlig relevant i denne sammenhengen. Som tittelen på boka indikerer mener også forfatterne at måten man har drevet sosialfaglige tiltaksarbeid kan og bør videreføres innenfor konteksten av NAV.

Tiltaksarbeid vokste frem som begrep på arbeidsrettet oppfølgingsarbeid inn mot sosialhjelpsklienter på 1980-tallet og tiltaksarbeid er således nært forbundet med arbeidslinja. Den direkte årsaken til fremveksten av tiltaksarbeidet var økningen i antall sosialhjelpsmottakere og påfølgende økende utbetalinger av økonomisk sosialhjelp. Arbeidet var delvis økonomisk og moralsk motivert – sosialhjelpsordningen ble en stor kostnadskilde for kommunene og det ble viktig å sørge for at alle deltok i arbeidsfellesskapet slik at kostnadene kunne reduseres. Samtidig var arbeidet også tuftet på medmenneskelighet og et ønske om at alle – også sosialhjelpsmottakerne – skulle få mulighet til å realisere sine ressurser og delta i samfunnslivet. Begrepet tiltaksarbeid kan sies å være en avgrensning mot det mer forvaltningsrettede saksbehandlingsarbeidet som ble utført ved sosialkontorene. Forfatterne peker på at tiltaksarbeid tenderer mot det en kan kalle sosial (be)handling og bruker følgende oppsummering på begrepet tiltaksarbeid:

"Begrepet tiltaksarbeid har vokst fram som betegnelse på det sosiale arbeidet som gjøres sammen med klienten i den hensikt å utvikle nye kompetanse, ny mestring eller økt evne til å være selvhjulpen i større grad enn før. Tiltaksarbeid i sosialtjenesten har i en periode vært nært forbundet med arbeidslinja – å få flest mulig integrerte i arbeidslivet, men det har også dreid seg om økt mestring av livet som sådant, inkludering i sosiale fellesskap og hjelp til selvhjelp og makttilegnelse for svakerestilte og marginaliserte personer."

Marthinsen m.fl. 2007, s. 13

Arbeidslinja var som nevnt her en medvirkende årsak til dreiningen mot tiltaksarbeid innenfor sosialtjenesten. Samtidig vokste det frem en erkjennelse av at arbeidslinja ikke ville være virksom ovenfor alle typer brukere basert på deres komplekse og problematiske bakgrunn eller livssituasjon. I tillegg til at tiltaksarbeidet skal bidra til å føre folk ut i arbeidslivet, er det derfor de siste årene lagt stadig større vekt på målsettinger om aktivitet og sosial deltakelse, og fokus er til en viss grad dreid over til både kvalifisering, mestring og inkludering – gjerne med et langsiktig mål om lønnet arbeid der dette er realistisk.

Tiltaksarbeidet utføres i direkte kommunikasjon og relasjon med enkeltpersoner, og handler om å styrke den enkeltes forutsetninger på flere plan – både formelle kvalifikasjoner som arbeidserfaring og utdanning, men også uformelle kvalifikasjoner som tenderer mot selvutvikling slik som nettverksbygging og evne til sosial omgang, kommunikasjonstrening, rusmestring, håndtering av egen bolig og økonomi osv. Tiltaksarbeidet vil også inneholde arbeid med avklaring av rettigheter innenfor ulike offentlige tjenester og bistand til å utløse disse.

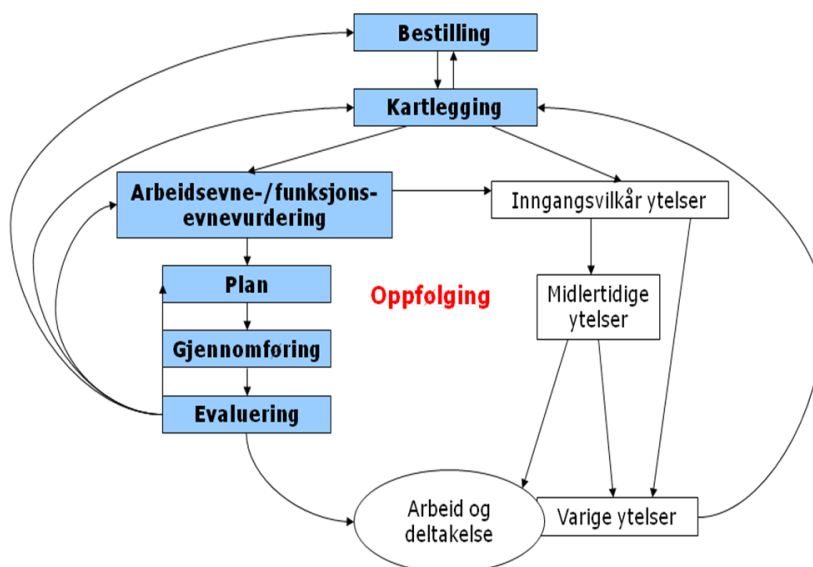
Samtidig som forfatterne tar utgangspunkt i at tiltaksarbeidet til stor grad er individrettet, anerkjennes strukturelle og samfunnsmessige forhold som har innvirkning på den enkeltes muligheter og livsbetingelser. Dette er forhold som sosialarbeidere til alle tider har vært oppmerksom på og opptatt av (Thomassen 2006). Selve tiltaksarbeidet vil imidlertid være innrettet mot å bistå den enkelte til å håndtere samfunnsbetingelsene han lever under og hjelpe han til å gjøre valg som bidrar til at han kommer seg ut av den marginale posisjonen han er i. Det betyr ikke at arbeid mot strukturelle problemskapende faktorer ikke er relevant for veiledere i NAV, men når vi jobber med tiltaksarbeid er dette knyttet til relasjonelt endringsarbeid inn mot menneskene som er i kontakt med hjelpeapparatet.

Jeg mener at tiltaksarbeid slik det beskrives her, kan gjøres synonymt med oppfølgingsarbeid slik det er beskrevet i NAVs strategier for oppfølgingsarbeid, og lar det være en premiss for min videre omgang med begrepet *oppfølging* i denne oppgaven.

4.2 Strategi for oppfølging av brukere i NAV

NAV har utarbeidet en strategi for oppfølging av brukere i NAV og i denne strategien er det satt opp en oppfølgingsmodell for NAVs intervensjon mot innbyggere/brukere som henvender seg til sitt lokale NAV kontor.

Fig. 4



(Arbeids- og velferdsdirektoratet
Sosial og helsedirektoratet 2007)

Formålet med strategien er å bidra til et felles utgangspunkt for videre utvikling av bistand til brukerne av NAV. Det er særlig oppfølgingselementene på venstre side i modellen som er aktuelle for veilederne i NAV kontoret, men også avklaring av rettigheter i forhold til ytelse er et relevant arbeidsområde, selv om selve utmålingen og utbetalingen av statlige stønader er faset ut av NAV kontorene og lagt til egne spesialenheter. Utmåling og utbetaling av økonomisk sosialhjelp ligger for øvrig fremdeles til NAV kontorene.

Strategien skisserer en metodisk tilnæringsmåte, men ønsker ikke å være konkret på hvilke faglige tilnæringsmåter som er mest hensiktsmessig å benytte innenfor de ulike oppfølgingselementene. Oppfølgingsmodellen skal være et rammeverk rundt NAV kontorens oppfølgingsarbeid. Selve oppfølgingsarbeidet skal imidlertid være individuelt tilpasset i følge strategidokumentet og skal være sterkt innrettet mot arbeid, aktivitet eller

økt deltakelse. Videre påpeker strategidokumentene at reell brukermedvirkning er en forutsetning for oppfølgingsarbeidet.

Strategidokumentet definerer innholdet innenfor de ulike oppfølgingselementene. Selve oppfølgingsbegrepet defineres som "(...) all samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål" (Strategi for oppfølging av brukere i NAV, s. 4). De øvrige oppfølgingselementene tar utgangspunkt i brukerens behov og deltakelse. Gjennom en dialog som fremmer respekt, medvirkning og innflytelse skal bruker og veileder bli enige om bestillingen, og kartlegging av ressurser, muligheter og hindringer belyses i forhold til denne. Arbeidsevnevurdering og forpliktende planer skal underbygge arbeidet med å sette bestillingen ut i live.

For øvrig forutsettes det at medarbeidernes mangfold av kunnskap og ferdigheter vil føre til differensiert og individuelt tilpasset arbeidsform i møte med den enkelte bruker og hans behov for bistand. Strategien beskriver noen generelle krav og forventninger til veilederens kompetanse i utførelsen av oppfølgingsarbeidet. Disse bygger på en forståelse av kompetanse bestående av kunnskap, ferdigheter og holdninger, og er svært generelle og allmenngyldige utover å forutsette at NAV har veileder- og relasjonskompetanse tilgjengelig for brukerne. Det legges ikke noen særskilte føringer på hvilken metodisk tilnærming eller faglig profesjonsforankring som er å foretrekke for å utføre oppfølgingsarbeidet innenfor de ulike oppfølgingselementene.

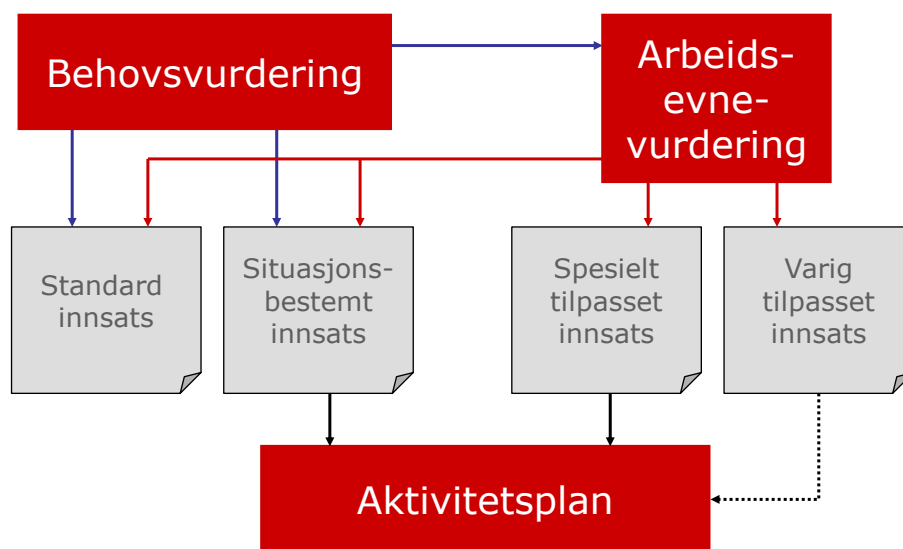
4.2 Behovsvurdering og oppfølgingsvedtak i NAV

Som er forlengelse av prinsippene i Oppfølgingsmodellen, er det utarbeidet retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV (2010). Fra 1.1.2010 trådte NAV lovens §14a i kraft; vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan. Bestemmelsen fastslår at "(...) Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov har rett til å få en arbeidsevnevurdering(...)" (NAV loven 2006).

Bestemmelsen blir betegnet som en viktig milepæl i arbeidet med å utvikle en ny oppfølgingsmetodikk i NAV kontorene, og bestemmelsen gjelder alle brukere som har behov for bistand og oppfølging knyttet til arbeid og aktivitet – uavhengig av hvilken ytelse vedkommende ev. har rett på. Bestemmelsen forener dermed oppfølgingsarbeidet for brukere både på statlige og kommunale ytelser, og er et viktig skritt i retning av større

organisatorisk og faglig samordning av ulike fagmiljøer og fagtradisjoner på NAV kontorene. Det er også understreket i retningslinjene at det skal legges til grunn en vid tolkning av begrepene arbeid og aktivitet, og brukers muligheter for ordinært, inntektsgivende arbeid kan gjerne ligge langt frem i tid.

Fig. 5



(Hentet fra NAVs opplæringsmateriell i fm innføring av NAV lovens § 14a, 2010)

Brukere som henvender seg til NAV kontoret med behov for bistand og oppfølging skal gjennom en kartleggingsfase få avklart hvilken type bistand vedkommende kan forvente fra NAV kontoret. En slik kartlegging – ev. i kombinasjon med en arbeidsevnevurdering – kan munne ut i fire ulike prinsipper for oppfølging. Disse er: (1) *Standard innsats*: Brukere i en slik kategori er i hovedsak selvhjulpne hva gjelder evner og muligheter til å komme tilbake i inntektsgivende arbeid. (2) *Situasjonsbestemt innsats*: Brukere som defineres til å ha behov for situasjonsbestemt innsats vil kunne ha noen vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. (3) *Spesielt tilpasset innsats*: Brukere som har nedsatt arbeidsevne på grunn av sosiale, helsemessige eller andre forhold. (4) *Varig tilpasset innsats*: Brukere som har en varig nedsatt arbeidsevne og som ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid, gis tilbud om varig tilpasset bistand.

Før man får vedtak på spesielt tilpasset eller varig tilpasset innsats, skal det gjennomføres en arbeidsevnevurdering. En arbeidsevnevurdering kartlegger forhold ved personen, hans

livsbetingelser og omgivelser for øvrig sett opp i mot muligheter og begrensninger i arbeidsmarkedet. Dokumentet er et produkt av en prosess mellom veileder og bruker, og brukers deltakelse, bl.a. ved bruk av egenkartleggingsskjema, tillegges stor vekt. En arbeidsevnevurdering skal alltid gjennomføres før det tilstås Arbeidsavklaringspenger⁵ eller Kvalifiseringsprogram⁶, men kan også benyttes i oppfølgingsarbeidet knyttet til andre brukere. Dersom man får vurdert sitt behov for innsats til situasjonsbestemt eller spesielt tilpasset, har man rett til å få utarbeidet en aktivitetsplan som angir hvilket mål man arbeider mot og hvilke aktiviteter som kan være aktuelle for å nå målet fra brukers og NAVs side. Det er å bemerke at et vedtak om innsatsbehov ikke er gjort en gang for alle, men skal gjentas når brukers situasjon endrer seg.

Innføringen av NAV lovens § 14a kan sies å være et skritt i retning av større rettsikkerhet for bruker i og med at hver enkelts behov for bistand skal kartlegges og defineres. Videre får bruker avklart hva han kan forvente av oppfølging fra NAV kontorets side, og det blir klargjort hva som forventes av aktivitet og deltakelse fra brukers side. For de mest marginale brukerne – for eksempel langtids sosialhjelpsmottakere og brukere med rusproblemer – må dette sies å være et skritt i riktig retning i forhold til å øke disse brukernes rettsikkerhet hva gjelder oppfølging. Vedtak på nivå for oppfølging kan påklages. Det vedtaket ikke gir noen klare føringer på er imidlertid hvilke *tiltak* vedkommende kan forvente å få igangsatt. Dette vil avhenge bl.a. av NAV kontorets kapasitet og tilgang til økonomiske virkemidler. Slik sett går kanskje ikke rettighetsfestingen av oppfølgingsarbeidet langt nok. Retningslinjene for oppfølgingsvedtak i NAV sier heller ingenting om hvilken kompetanse veilederne på NAV kontoret bør eller skal ha for å gjennomføre en kvalitativ god behovsvurdering og ev. påfølgende oppfølgingsarbeid.

4.3 Gode intensjoner – men hva med praksis?

NAV reformen var en faglig og organisatorisk reform som ble ønsket velkommen av alle tre etater som ble berørt (Lislerud 2010, Alm Andreassen og Fossetøl (red.) 2011). Også sosialarbeiderne fra kommunens sosialtjeneste var i hovedsak positive, og så for seg at en samordnet førstelinjetjeneste ville føre til færre ”kaste-baller ” i velferdssystemet, og

⁵ Arbeidsavklaring penger ble innført fra 1.3.10. Stønadsordningen er en samling av det som tidligere var attføringpenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestand.

⁶ Kvalifiseringsprogram kan gis til brukere som er eller står i fare for å bli langtidsmottakere av sosialhjelp og som har behov for langvarig og koordinert bistand for å komme i arbeid eller aktivitet. Ordningen er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

større grad av samordnet og god faglig intervensjon mot brukere som hadde behov for bistand fra alle de tre tidligere etatene.

Erfaringer fra etableringsperioden har imidlertid ført til økt motstand og uro blant sosialarbeiderprofesjonene. Flere sosialarbeidere melder om manglende tid og kapasitet til å utøve faget sosialt arbeid, og melder dessuten at deres sosialfaglige kompetanse ikke blir tilstrekkelig verdsatt og brukt i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (Skjong og Conradi 2010). Tvert i mot melder mange kommunalt tilsatte sosialarbeidere om at de må bruke stor del av tiden sin til rent forvaltningsarbeid på statens vegne. I sin artikkel i Klassekampen 17.2.2010 om kompetansesvikt i NAV, peker de to forfatterne Gerd Skjong og Hallgerd Conradi på hvordan NAV har en utydelig kompetanseprofil. Det er for eksempel ikke satt noen standard for hvilken type eller hvor lang utdanning man må ha for å jobbe med mennesker med ulike livsutfordringer og sammensatte problemer. De peker også på hvordan begrepet "veileder" brukes som en kompetansenøytral stillingskategori, og peker på at med slike stilingstitler åpnes det opp for ansettelse av medarbeidere uten nødvendig formalkompetanse. Samtidig bes sosialarbeiderne i følge forfatterne, om å tie om sin profesjonskompetanse for ikke å skape motsetninger til de som gjør veilederjobben uten formalkompetanse eller de som har annen type kompetanse.

Sosialarbeiderne mener seg med andre ord neglisjert og ikke forstått. Anita Røysum, som forsker på hvordan sosialarbeidere opplever møtet med NAV reformen, påpeker det samme i sin artikkel i Aftenposten 30.6.10 (Røysum 2010). I følge henne klager de sosialarbeiderne som inngår i hennes forskningsmateriale over å måtte utføre oppgaver som er rutinepreget og sterkt forvaltningsorientert, og fokuset dreies over på arbeid som kan telles og rapporteres. Det blir mindre tid til individuell oppfølging som krever tid – bl.a. til relasjons- og tillitsbygging som grunnlag for videre endringsarbeid, og dessuten lav forståelse for strukturelle forhold som årsak til sosiale problemer og derav liten plass til forebyggende arbeid. Sosialarbeiderne opplever press mot sin måte å jobbe på og mot sine faglige verdier. De opplever, som også Skjong og Conradi påpekte, heller ikke at deres sosialfaglige kunnskaper og ferdigheter blir forstått eller verdsatt i tilstrekkelig grad. Tvert i mot opplever de at elementer av den sosialfaglige kompetansen plukkes ut av sin sammenheng og legges frem for de ansatte ved NAV kontoret som korte kurs. Dette kan for eksempel være kurs i samtaleteknikk eller konkret oppfølgingsarbeid. Sosialarbeiderne opplever derved at de ikke får særlig respekt for at sosialt arbeid har basis i en profesjonsutdanning og at profesjonelt sosialt arbeid ikke kan læres gjennom korte kurs.

Samtidig stiller de øvrige medarbeiderne i NAV kontorene seg undrende til denne klagesangen. Det er vanskelig å (be)gripe hva denne sosialfaglige tilnærmingen er som skiller den fra andre typer oppfølgingsarbeid. Motsetningene har vært store flere steder. Følgeevalueringen som er gjort av NAV reformen viser at mange av de problemstillingene som sosialarbeiderne målbærer har vært universelle problemstillinger knyttet til nettopp opphopningen av belastningsfaktorer i etableringsfasen. I sin rapport "Utvikling og utfordringer i lokale NAV kontor" viser forfatterne hvordan et utvalg NAV kontor har utviklet seg organisatorisk og faglige i tiden etter etableringen (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009). De har sett på ulike elementer knyttet til organisering og grad av integrasjon mellom fagområder fra de tre tidligere etatene, situasjonen for medarbeiderne med fokus på kompetansebehov og arbeidsbelastning, foruten av utviklingen av kvaliteten og kvantiteten i tjenesteytingen ut mot brukerne. Generelt sett finner forskerne at medarbeiderne har opplevd stor grad av endring i arbeidsoppgaver og derav radikalt endrede kompetansebehov som følge av reformen. Ni av ti mener NAV reformen har medført økt arbeidsbelastning på de ansatte. Samtidig viser undersøkelsen at etter hvert som NAV kontoret har vært i drift en tid, så reduseres frustrasjonen knyttet til organisering, arbeidsfordeling og kompetanseutfordringer hos de ansatte. Langt de fleste er dessuten enig i at reformen på sikt vil gi bedre tilbud til brukerne, og at kontorets målforståelse og utviklingen går i riktig retning. De aller fleste medarbeiderne i undersøkelsen opplever bedre tverrfaglig samarbeid på tvers av de tidligere etatenes fagområder, og et flertall mener NAV reformen har gjort det enklere å finne gode løsninger for brukerne. Likevel rapporteres det samtidig om at reformen har hatt noen belastninger i form av redusert kvalitet i oppgaveløsingen og redusert service ovenfor brukerne. Dette er særlig knyttet til at ytelsesforvaltningen har fått så høy prioritet og at dette har gått ut over tiden disponibel til arbeidsrettet oppfølging av brukerne. Forfatterne konkluderer – i likhet med hva vi har sett sosialarbeiderne også har meldt fra om – at saksbehandling og restanser knyttet til stønadsbehandling og livsoppholdsytelser har krevd mye av innsatsen i de lokale NAV kontorene i den krevende etableringsfasen. Når Forvaltningsenhetene og en rekke andre spesialenheter etter hvert kommer i rute med sine oppgaver, ser man imidlertid at det frigjøres tid og ressurser til de relasjonelle oppfølgingsoppgavene som er NAV kontorets primære fokus.

Det er tydelig at praksis i oppstartsfasen av NAV kontorene verken har fulgt opp intensjonene med strategidokumentene for oppfølgingsarbeid i NAV eller NAV reformen som sådan. Potensialet må likevel sies å være til stede. Følgeevalueringen av NAV kontorene viser at tidsaspektet er viktig i forhold til hvordan organiseringen, arbeidsdelingen og oppfølgingsarbeidet ved NAV kontoret vurderes å fungere. Jo lenger

tid som går, jo bedre fungerer den faglige samhandlingen innad i kontorene og utad mot brukerne. Dette kan sies å være sant der utviklingen preges av en målrettet og strategisk tilnærming til ledelse, arbeidsdeling og arbeidsform. Det kreves imidlertid også en klar tanke om hva innholdet i oppfølgingsarbeidet ved NAV kontoret skal være i det øyeblikket ytelsesforvaltningen ikke lenger legger hovedpremissene for arbeidshverdagen ved NAV kontoret. Kan det være at sosialt arbeid kan være det bærende elementet i innholdet i oppfølgingsarbeidet?

Jeg vil nå fortsette oppgaven med å se på ulike perspektiver ved faget sosialt arbeid for å bedre forstå dets opprinnelse og mulige anvendelsesområder innenfor NAV. Til avslutning i denne delen av oppgaven vil jeg presentere en modell for hvordan sosialt arbeid kan forstås og tas i bruk innenfor NAV kontorene.

5. SOSIALT ARBEID

Jeg startet utdanningen min som sosionom i 1990 og har bak meg snart 20 års arbeidserfaring fra kommunal sosialtjeneste. Frem til dags dato har det likevel vært vanskelig nøyaktig å artikulere hva faget som jeg utøver – sosialt arbeid – innebærer. Hvilken kunnskap, kompetanse og ferdigheter er det jeg har brukt 3 års høyskoleutdanning med påfølgende videre- og etterutdanning på å tilegne meg?

Etter jeg startet i jobben i NAV har jeg stadig blitt utfordret på dette spørsmålet – i likhet med alle andre sosialarbeidere i feltet. Jeg tror vi har gitt mer eller mindre gode svar på dette, og fagkompetansen vår oppleves utvilsomt diffus i møte med andre faggrupper eller ufaglærte på NAV kontoret. For meg har det derfor vært nødvendig å gå tilbake til utgangspunktet og ”forske” litt nærmere på hva som er sosialt arbeids røtter og særpreg. Jeg vil i den videre fremstillingen i dette kapittelet tar for meg sentrale elementer som i sum utgjør fagområdet sosialt arbeid. Det er grunn til å påpeke at fremstillingen vil være noe summarisk da oppgavens omfang ikke tillater dyptpløyende redegjørelser eller nyanserende drøftinger knyttet til enkeltelementene. Samlet vil kapittelet likevel gi en oversikt over sosialt arbeid arbeidsfelt, arbeidsform og særpreg.

5.1 Sosialt arbeids lovgrunnlag

Oppmerksomheten rundt sosiale problemer og fattigdom generelt har vært en del av samfunnsutviklingen i Norge. Allerede i på 1100-tallet fastslo Gulatingsloven at medlemmer i slekten hadde plikt til å forsørge hverandre (Terum 2003). De første nasjonale fattiglovene kom i 1845 (ibid.) Fattighjelpen ble administrert av kommunene, og de folkevalgte spilte en aktiv rolle i tildeling av ytelser. Dette skilte seg vesentlig fra tidligere praksis hvor særlig kirken hadde spilt en aktiv rolle i fattigomsorgen. I bunn av fattigomsorgen lå en klar forventning om selvforsørgelse gjennom arbeid, og det ble skilt mellom de som ikke *ville* og de som ikke *kunne* jobbe. Samtidig som alle skulle sikres et minimum av eksistensgrunnlag, skulle man sørge for å stimulere – eller sågar pålegge – søkerne til inntektsgivende arbeid. Ved lovrevisjon i 1900 ble det innført adgang til å forplikte mottakerne av fattighjelpen å delta i lønnet arbeid eller bli henvist til arbeidshjem.

I 1964 kom Lov om sosial omsorg. Loven representerte et skifte i forståelsen og tilnærmingen til sosiale problemer og fattigdom. Som tittelen på loven indikerer, skulle arbeidet som ble utført med hjemmel i loven, ha større fokus på den enkeltes livsbetingelser og søke gjennom omsorg og sosial behandling komme frem til individuelle

strategier for å avhjelpe den enkeltes sosiale problemer. Økonomisk stønad skulle i denne sammenheng kun være ett av potensielt flere tiltak som kunne settes inn. Samtidig med innføringen av Lov om sosial omsorg vokste det frem et behov for medarbeidere i det kommunale forvaltningsapparatet som kunne håndheve og iverksette lovens intensjon. Statlig sosiomutdanning var etablert allerede i 1950 med utgangspunkt i fremveksten av velferdsstaten, og sosionomene fikk etter hvert en naturlig plass innenfor den kommunale sosialomsorgen. Samtidig med økningen i antall sosionomer innenfor den kommunale sosialomsorgen, ble politikernes rolle ved tildeling av økonomiske ytelser og tjenester stadig mindre. De siste klientutvalgene har imidlertid overlevd i enkelte kommuner helt frem til våre dager. Generelt kan man likevel si at utviklingen av sosialomsorgen i kommunene har gått fra å være forankret i folkevalgte organer med tilhørende allmenne normer og holdninger til sosialhjelp og annen bistand, til å bli stadig mer profesjonalisert og forankret i teoretiske, faglige og etiske standarder.

I 1991 kom Lov om sosiale tjenester som en modernisering av Lov om sosial omsorg. Rettssikkerhetsprinsipper og rett til innsyn og medvirkning – men også prinsipper om plikt til aktivitet og arbeid – kom i større grad til uttrykk i loven. Samtidig ble Edruskapsloven opphevet og arbeidet med rusmisbrukere og deres pårørende ble integrert i den nye sosialtjenesteloven. Fra 1.1.2010 er loven revidert og Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen erstatter store deler av den gamle loven samtidig som sentrale nye fagområder er tatt inn. Dette gjelder bl.a. arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet. Lov om sosiale tjenester i Arbeid og velferdsforvaltningen angir hvilke sosiale tjenester som skal legges til NAV kontoret fra kommunene som et minimum; dette gjelder økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning, Kvalifiseringsprogrammet og boliger til vanskeligstilte. De fleste kommuner har imidlertid valgt å legge inn flere tjenester enn dette, bl.a. rusarbeid og arbeid med Introduksjonsprogrammet for fremmedspråklige. Det er imidlertid verdt å merke seg at det rusfaglige arbeidet ikke tatt med inn i den nye lovteksten, men er fremdeles er hjemlet i gammel lov. Arbeidet med rusmisbrukere og deres pårørende er altså ikke en del av minimumsløsningen som alle kommuner er pålagt å legge til sitt lokale NAV kontor. Det er grunn til å tro at det kommunale rusområdet vil forankres sterkere i helselovgivningen i fremtiden.

Sosionomene som profesjon har tradisjonelt hatt en sterk tilknytning til Lov om sosiale tjenester, og i følge informasjonsheftet "Sosialt arbeid i NAV" ser yrkesgruppen på lovens formålsparagraf som sitt mandat for utøving av sosialt arbeid innenfor den kommunale sosialtjenesten (FO 2009).

§ 1 Lovens formål:

Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og selvstendig, og fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet.

Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Loven skal bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer

Lov om sosiale tjenester i NAV

Samtidig som sosialarbeiderne er sterkt knyttet til Lov om sosiale tjenester, er det grunn til å påpeke at også formålsparagrafen til hhv. Folketrygdloven og Lov om arbeidsmarkedstiltak er relativt sammenfallende med sosialtjenesteloven. Alle handler i hovedsak om å sikre den enkelte arbeid, deltakelse og gode livsbetingelser foruten økonomisk trygghet i dagliglivet; Lovmandat som potensielt kan være nærliggende å knytte seg til for en sosialarbeider.

5.2 Arven fra Amerika

Sosialt arbeid slik det utøves i Norge i dag, har sine historiske og faglige røtter fra USA på 1800-tallet. Det er vanlig å skille mellom to hovedlinjer i utviklingen av sosialt arbeid som fag og profesjon, representert ved to kvinner: Jane Addams (1860-1935) og Mary Richmond (1861-1928). Jane Addams var opptatt av strukturelle årsaker til sosiale problemer og sammen med sine medarbeidere arbeidet hun for sosial rettferdighet på ulike samfunnsnivå (Kokkin 2009). Hun pekte på forhold ved (lokal)samfunn og omgivelser som bidro til dårlige levekår og sosiale problemer hos utsatte befolkningsgrupper. Hun jobbet for kvinners rettigheter, bl.a. stemmerett, mot barnearbeid og generelt kortere arbeidsdag, samt fattigdomsproblemer blant innvandrere. Addams hadde en tilnærming til sosiale problemer som vektla politisk og systemrettet arbeid kombinert med lindrende og endringsrettet intervensjon i forhold til mennesker med sosiale problemer. Møtet med menneskene skulle være preget av likeverd og respekt.

Mary Richmond er på den andre siden opphavet til den diagnostiske skolen innenfor sosialfaglig arbeid. Hun bidro til å utvikle sosialfaglig arbeid i retning av systematisk, metodisk og målrettet tilnærming til individer eller grupper med sosiale problemer. Hun benyttet begrepet *sosial diagnose* som var resultatet av en systematisk innhenting og analyse av informasjon knyttet til den enkeltes livsutfordringer. I kjølvannet av denne faglige forståelsen ble det tydeliggjort hvilke holdninger og ferdigheter sosialarbeideren måtte besitte for å kunne oppnå den tillitsfulle relasjonen som var nødvendig for å

innhente tilstrekkelig og riktig informasjon, foruten muligheten til å initiere og iver sette viktige endringsprosesser hos den enkelte. Relasjonen sosialarbeideren klarte å etablere med sin klient, var avgjørende for hvilke resultater man kunne forvente å oppnå. Selv om den diagnostiske skolen i utgangspunktet anerkjente strukturelle og samfunnsbaserte årsakssammenhenger knyttet til sosiale problemer enkeltpersoner opplevde, ble det likevel i praksis lagt sterkere vekt på egenskapsforklaringer og individuelle forutsetninger ved den enkelte klient.

Richmond og Addams representerer på mange måter to hovedinnfallsvinkler til sosialt arbeids mandat. Mens Richmond i overveiende grad hadde fokus på individuelle problemer og søkte løsningene hos den enkelte, var Addams i større grad opptatt av samfunnsmessige og strukturelle forhold som bidro til å øke eller avhjelpe enkeltmenneskenes sosiale utfordringer. For henne ble det derfor naturlig å engasjere seg politisk og i (lokal)samfunnsarbeid for å bidra til endring i forutsetningene til den marginaliserte delen av befolkningen.

5.3 Sosialt arbeid som fag

Tradisjonelt har altså sosialt arbeid hatt et dobbelt mandat med fokus *både* på individuelle sosiale problemer hos enkeltpersoner eller grupper og samfunnsmessige og strukturelle forhold som årsak til enkeltmenneskers sosiale utfordringer. Sosialt arbeid er et sammensatt system av verdier, teori og praksis (Grønningsæther 2007). Norske sosialarbeidere slutter seg til den internasjonale definisjonen av sosialt arbeid⁷:

”Sosialarbeiderprofesjonen arbeider for sosial endring, problemløsning i forhold mellom mennesker samt myndiggjøring og frigjøring av mennesker for å forbedre deres velferd. Sosialt arbeid benytter seg av teorier om menneskelig atferd og sosiale systemer for å intervenere på de ulike punkter hvor mennesker samhandler med sine miljøer. Menneskerettighetsprinsipper og prinsipper om sosial rettferdighet er fundamentale i sosialt arbeid”

IFSW

Sosialt arbeid i Norge i dag er i følge Irene Levin et ”(...) anvendt fagområde hvis hensikt er å hjelpe mennesker løse sine sosiale problem. Det retter sin oppmerksomhet mot relasjonen mellom personen og dens omgivelser” (Levin 2004, s. 10). Personen må her forstås som et kollektiv – det være seg individet, men også gruppen eller annen enhet som er fokus for oppmerksomheten. I følge Levin utøves sosialt arbeid innenfor en rekke spenningsfelt som bringer inn motstridende og krevende dimensjoner i arbeidet.

⁷ Hentet fra www.ifsw.org : International Federation of Social Workers

Spenningsfeltet mellom *teori og praksis* er ett slikt spenningsfelt. Forholdet mellom teori og praksis er ikke så enkelt at det kan skilles klart fra hverandre i to atskilte fenomener, og de vil naturlig gli over i hverandre i godt sosialfaglig arbeid hos en erfaren og faglig integrert sosialarbeider.

Kunnskapen som sosialarbeideren nyttiggjør seg i møte med brukeren, kan forstås som sammensatt av flere ulike former; slik som *påstandskunnskap*, *fortrolighetskunnskap* og *ferdighetskunnskap* (Johannesen 1984 fra Levin 2004). Påstandskunnskap er det som tradisjonelt blir oppfattet som teoretisk kunnskap; det vil si sikker kunnskap som kan gjengis vitenskaplig i objektiv fakta form. Faget sosialt arbeid henter sin teoretiske kunnskap fra en rekke vitenskaper, slik som psykologi, sosiologi, statsvitenskap, juss og kommunikologi for å nevne noen. Fortrolighetskunnskapen bygger på påstandskunnskapen på den måten at den transformeres til praktisk handling i møte med den enkelte bruker. Måten man oppfatter påstandskunnskapen på basert på tidligere erfaringer, tidligere kunnskap m.m., vil imidlertid føre til at den enkelte fagarbeider omformer påstandskunnskapen til fortrolighetskunnskap på hver sin unike måte. Til slutt betegnes også ferdighetskunnskap som et eget kunnskapssett – kunnskap om hvordan man *handler* i den enkelte situasjon. Det som karakteriserer fortrolighetskunnskap og ferdighetskunnskap er at de ikke er uttalte på samme måte som påstandskunnskapen (Levin 2004). Dette er hva Aristoteles kalte *fronesi*; praktisk fornuft, skjønn, dømmekraft eller klokskap – en type fornuftsaktivitet som gjør den enkelte i stand til å velge riktig handling i møte med et annet menneske (Thomassen 2006). I en artikkel beskriver Alf Ronnby hvordan sosialt arbeid ikke bare må anses for å være et sett av metoder og teknikker (Ronnby 2007). Han argumenterer for sosialt arbeid som en form for kunst bestående i ferdigheter i reflekterende, sensitiv tilnærming til klienten som et handlende subjekt.

5.4 Sosialt arbeid som profesjon

Sosialarbeiderfaget i Norge er relativt ungt, men har hele veien vært sterkt preget av den amerikanske sosialarbeidertradisjonen. Norges Kommunal- og sosialhøgskole ble etablert så sent som i 1950. Gjennom hele perioden frem til i dag har faget sosialt arbeid vært preget av motsetninger og det noen hevder er en svak profesjonsidentitet (Grønningsæther (red.) 2010). Hovedmotsetningen kan til dels spores tilbake til de ulike faglige retningene som Addams og Richmond representerte. I sin artikkel om "En profesjonsidentitet i utvikling" beskriver Laila G. Aamodt hvordan motsetningen mellom forvaltning og casework utviklet seg utover 50 og 60 tallet i Norge (Aamodt 2010). Mens

de første studentene hadde opplæring i ulike fag som rettslære, trygdelære og kommunalkunnskap – med til dels svak sammenheng mellom fagene – hadde casework-tradisjonen større fokus på å bistå klienten til å utvikle sin personlighet slik at han selv kunne håndtere utfordringene i livet sitt. Sosionomene var for eksempel en ettertraktet og anerkjent faggruppe innenfor helsevesenet; både somatikken og psykiatrien – selv om sistnevnte trolig hadde en høyere status enn den første. Samtidig vokste det frem en fagtradisjon med mer direkte og praktisk arbeid mot hjelpetrequende – enten dette ble gitt individuelt, i grupper eller i form av samfunnsarbeid. I sin artikkel gjengir Aamodt intervju med pensjonerte sosialarbeidere som beskriver hvordan de utøvde faget sitt på en svært konkret og praktisk måte i møte med hjelpetrequende, for eksempel ved å hjelpe dem med å handle inn nødvendige matvarer eller utføre andre praktiske gjøremål. Dette spriket i faglig tyngdepunkt – enten det dreier seg om forvaltning og saksbehandling, behandlingsrettet intervensjoner eller mer praktisk bistand til enkeltpersoner eller grupper – har holdt seg frem til dagens praksis. Med bakgrunn i denne svært differensierte faglige forståelsesrammen, konkluderer Aamodt med at den kollektive identiteten – profesjonsidentiteten – er svak hos sosionomene. Mangelen på felles profesjonsidentitet gjør oss utydelige utad i møte med andre faggrupper, men kanskje også innad i møte med andre sosialarbeidere med et annet faglig tyngdepunkt enn det vil selv har.

Samtidig med fremveksten av sosionomprofesjonen, ble også Norsk sosionomforbund etablert. I 2009 feiret forbundet sitt 50-års jubileum. Forbundet var en kombinasjon av tradisjonelt fagforbund som skulle ivareta medlemmenes arbeidstakerrettigheter, og et profesjonsforbund som skulle bidra til utvikling av yrkesfagene og dessuten være aktiv på den sosialpolitiske arena. Norsk sosionomforbund gikk inn i Fellesorganisasjonene for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere i 1994 – forkortet til FO. Senere har også den nye profesjonsgruppen Velferdsarbeidere kommet til. FOs hovedmål er å bedre medlemmenes lønns- og arbeidsforhold, drive helse- og sosialpolitisk påvirkningsarbeid og yrkesfaglig aktivitet (www.fo.no). FO har en sterk rolle som profesjonsforbund for sosialarbeiderne og legger mange premisser for utvikling av profesjonene. Hvert yrkesforbund arrangerer fagspesifikke konferanser og utvikler dessuten skriftlig materiale om den enkelte profesjon med den hensikt å informere, debattere og påvirke.

5.5 Sosialt arbeid som forvaltningsoppgave

I kommunens sosialtjeneste – som nå er organisert i NAV kontorene – skal sosialarbeiderne bruke sin kunnskap til å gi støtte og omsorg til vanskeligstilte kombinert med forvaltning og tildeling av tjenester og knappe økonomiske ressurser.

Forvaltningsrollen krever konkrete ferdigheter innenfor juss og lovanvendelse, saksbehandlingsregler og god språkføring.

Kokkin påpeker hvordan sosialarbeideren må kombinere sitt følelsesmessige engasjement og medmenneskelig tjenesteyting med den mer instrumentelle forvaltningsrasjonalitet (Kokkin 2009). Sosialarbeideren har til stor grad en portvaktfunksjon i kommunens sosialtjeneste (Terum 2003, Hutchinsons 2009). Det vil si at man kombinert med det relasjonelle endringsarbeidet som skal forebygge eller avhjelpe sosiale problemer på individ- eller systemnivå, skal sosialarbeideren også operasjonalisere og iverksette myndighetenes føringer på det sosialpolitiske området gjennom utmåling og tildeling av tjenester og stønader; Et faglig spenningsfelt mellom *hjelp og kontroll* som er faglig og etisk vanskelig å manøvrere i og som krever stor grad av faglig dyktighet, refleksjon og innsyn for å hindre vilkårlig behandling og institusjonell ydmykende praksis (Rønning 2005).

5.6 Nivåer for sosialt arbeid

Det er i dag vanlig å skille mellom 4 hovedretninger innenfor sosialfaglig tilnæringsmåter (Kokkin 2005). Disse er: (1) *Individuelt sosialt arbeid*: Relasjonelt endringsarbeid inn mot enkeltpersoner eller familier med sikte på å bistå den enkelte med å overvinne eller endre vanskelige livsbetingelser og bidra til mestring og myndiggjøring. (2) *Sosialt gruppearbeid*: Gruppebasert endringsarbeid med utgangspunkt i felles utfordringer hos deltagerne som i sin tur skaper gjenkjennelse, læring og grunnlag for felles problemløsning. (3): *Samfunnsarbeid*: Medlemmer i et lokalsamfunn skaper i samarbeid med sosialarbeideren grunnlag for positive endringer med hensyn til for eksempel bomiljø eller andre livsbetingelser. Samfunnsarbeid kan også drives som primærforebyggende eller helsefremmende intervensjoner knytte til kjente risikoområder som for eksempel fysisk inaktivitet eller rusforebyggende arbeid. (4): *Sosial administrasjon og planlegging*: Administrativt og strategisk planleggings- og utviklingsarbeid som skal bidra til at utsatte grupper får ivarettatt sine rettigheter til velferdsgoder og sosial deltagelse.

Av disse tilnæringsmåtene har sosialt arbeid innenfor velferdssektoren (som bl.a. tidligere sosialtjenesten i kommunene og nå NAV kontorene) i stadig større grad konsentrert seg om individuelt sosialt arbeid. Det er imidlertid viktig å påpeke at lovgrunnlaget for NAV kontoret åpner for å ta i bruk flere tilnæringsmåter. Dette vil imidlertid kreve at sosialarbeiderne selv tar initiativ til å bruke bredden i fagkompetansen sin og det gis organisatorisk rom for alternative tilnæringsmåter. Strategidokumentene

for oppfølgingsarbeid i NAV som ble gjengitt i forrige kapittel retter seg hovedsakelig inn mot individ-brukere. I praksis bruker imidlertid NAV kontorene gruppetilnærming i relativt stor grad, bl.a. i arbeidet med informasjon og oppfølging av for eksempel arbeidssøkere og ungdom (www.NAV.no). Slik sett kan sosialarbeidernes bidra med nyttig kompetanse i møte med de nye arbeidsfeltene i NAV. Dette skal jeg komme nærmere tilbake til i kapittel 6 i oppgaven.

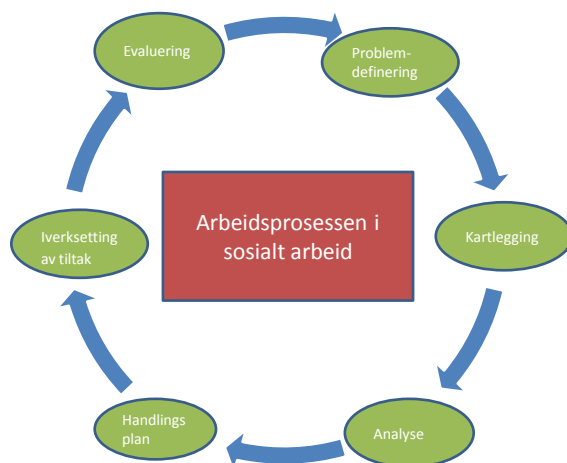
5.7 Oppfølgingsmodellen i sosialt arbeid

Som vi har sett opererer altså sosialt arbeid på flere nivåer i samfunnet. Tradisjonelt har sosialarbeidere hatt et dobbelt mandat. Vi skal bistå enkeltpersoner, familier eller grupper av mennesker som er sårbare og marginaliserte gjennom myndiggjørende intervensjoner. Vi skal bidra til omfordeling av goder, og bidra til økonomisk utjevning og sosial rettferdighet. Det kan imidlertid innvendes at slike resultater ikke kan nås uten å være aktiv på den sosialpolitiske arenaen og peke på mekanismer og samfunnsstrukturer som fører til nettopp marginalisering og sosial utstøting. Jeg vil se nærmere på dette politiske påvirkningsarbeidet i et senere kapittel. Under dette avsnittet ønsker jeg imidlertid å sette fokus på det metodiske arbeidet som gjøres i møte med brukerne – enten disse opptre individuelt eller kollektivt.

Metodene som er brukt for å gå inn i oppfølgingsarbeidet – enten det er på det ene eller andre nivået – har vært under jevn utvikling. Sosialt arbeids metode er hentet fra og utviklet på bakgrunn av teoretiske modeller hentet fra bl.a. psykologi og sosiologi (Kokkin, 2009), og det er vanskelig å peke på *en* metodisk tilnærmingstype som er helt særegen for faget. På samme måte som det faglige fokuset har pendlet mellom individ og samfunn, har også de metodiske tilnærmingstypene i ulik grad vært rettet inn mot individ eller omgivelsesforhold.

Guri Askeland utviklet i 1994 en modell for arbeidsprosessen i sosialt arbeid.

Fig. 6



(Askeland; gjengitt i Kokkin 2009)

Også Rita Elisabeth Eriksen utviklet og prøvde ut en liknende modell for ressursorientert klientarbeid ved sosialkontor sent på 90-tallet (Eriksen 1998). Modellen ble kalt Oppgaveorientert tilnærming, OOT, og bygger på de samme prinsippene som Askeland har for sin modell. Modellene og fremgangsmåten hos både Askeland og Eriksen er da heller ikke unik for metodisk sosialt arbeid, og selve arbeidsprosessen kan kjennes igjen i flere fag som driver endrings- og utviklingsarbeid. Det særegne for sosialt arbeid blir innholdet og den relasjonelle tilnærmingsmåten man legger til grunn innenfor de ulike oppfølgingselementene. Prinsippet om reell brukermedvirkning gjennom relasjonsbygging, empati og kommunikasjonsferdigheter er gjennomgående innenfor alle deler av oppfølgingsmodellen. Det legges for eksempel stor vekt på kontaktetableringsfasen hvor det i henhold til sosialfaglige prinsipper er viktig at man tar utgangspunkt i brukerens egen virkelighetsoppfatning og problemforståelse; "starter der klienten er". I denne sammenheng bruker jeg ordet "bruker" i entall, men det er viktig å ha i bakhodet at den hjelpetrengende i denne sammenheng like gjerne kan være ei gruppe mennesker eller en avgrenset del av et lokalsamfunn for den del. I realiteten vil imidlertid mye av tiden innenfor tradisjonelle sosiale tjenester brukes i møte med enkeltpersoner.

Kort kan vi si at hovedelementene i de ulike fasene er som følger: (1) *Problemdefinering*: Hva kan man enes om som et felles utgangspunkt for videre arbeid? Viktig metodiske prinsipper her er respekt og ikke-dømmende holdning, gode kommunikasjonsferdigheter og god kunnskap om problem- og løsningsskapende faktorer hos individ og samfunn. (2) *Kartlegging*: Med utgangspunkt i definert problemområde kartlegges forhold ved bruker eller omgivelser som bidrar til mestring og løsninger eller som oppleves som hindringer og begrensninger. (3) *Analyse*: Basert på all den informasjonen som er innhentet gjennom kartleggingsfasen, skal analysen gi økt forståelse til brukers problemer og behov, mulige årsakssammenhenger samt ressurser og begrensninger i valg av handling. Det blir viktig i fellesskap å utforske handlingsalternativer og drøfte konsekvenser av ulike handlingsvalg. (4) *Handlingsplan*: Handlingsplanen fastsetter mål og innhold for videre arbeid, og utarbeides i forpliktende fellesskap med bruker. (5) *Iverksetting av tiltak*: Etter bruker har tatt sine valg med hensyn til mål og handlinger, settes planen ut i liv og tiltak prøves ut. I denne fasen er det viktig at sosialarbeideren opptrer støttende og oppmuntrer bruker til å forsere ev. hindringer som dukker opp. (6) *Evaluering*: Oppsummering og evaluering av prosessen og valg av mål, handlinger og fremgangsmåte er viktig for å skape ny innsikt og forståelse – både hos bruker og sosialarbeider.

I realiteten vil ofte arbeidsprosessen inneholde flere parallelle arbeidsprosesser – alt avhengig av kompleksitet og omfang i brukers problemer. Det er likevel viktig å forsøke avslutte en endrings- /problemløsningsprosess på en definert måte, slik at både bruker og sosialarbeider får anledning til å sette ord på erfaringer og ny kunnskap, for deretter å gå videre. Avslutningsfasen i sosialt arbeid er derfor en definert del av oppfølgingsmetodikken.

5.8 Utvikling av sosiale problemer - marginaliseringsprosesser

Sosialt arbeid baserer mye av sin faglige intervensjon på teorier og kunnskap om marginaliseringsprosesser i samfunnet; hvordan og hvorfor de oppstår, foruten hvordan de kan motvirkes. Denne forståelsen legger viktige premisser for hvilke temaer som blir viktig i oppfølgingsarbeidet med brukerne.

Svedberg snakker om marginalitet som en prosess mellom ytterpunktene "förankrad" på den ene siden og "utslagen" på den andre siden (Svedberg 1995). Solheim oversetter dette til norske forhold ved bruk av begrepsparet sosial integrasjon og sosial eksklusjon (Dyb m.fl. 2004).

Fig. 7



Denne forståelsen av marginalitet betyr at det skjer en bevegelse hele tiden; Forhold og hendelser i den enkeltes liv eller omgivelser enten medvirker til eller hindrer marginalisering og utstøting.

I sin doktorgradsavhandling om forholdet mellom fattigdom og sosial eksklusjon, tar også Tone Fløtten utgangspunkt i at sosial eksklusjon ikke er en statisk størrelse, men snarere et spørsmål om hvorvidt mennesker faller utenfor en eller flere sentrale områder for sosial interaksjon i samfunnet (Fløtten 2006).

Denne forståelsen av marginalitet som en dynamisk prosess mellom ytterpunktene sosial inklusjon og sosial eksklusjon, kan sees som et teoretisk utgangspunkt for mandatet til NAV kontoret generelt og sosialt arbeid spesielt. Veilederne vil gjennom sitt arbeid med å bistå brukere i retning arbeid, aktivitet eller økt deltakelse, måtte arbeide med flere av de samfunnssfærene som påvirker hvorvidt vedkommende er å anse som sosialt inkludert i samfunnet.

Med utgangspunkt i tanken om marginalisering som en pågående prosess mot enten sosial inkludering på den ene side og sosial ekskludering på den andre siden (Svedberg 1995), er det relevant å se hvilke momenter i brukernes liv eller omgivelser som medvirker til prosesser i den ene eller andre retningen.

NAV har en eksplisitt intensjon om å bidra til økt deltakelse i arbeid og aktivitet for innbyggerne. For å kunne komme dit vil det imidlertid være nødvendig å se på forhold ved brukerne livsbetingelser som bidrar til eller hindrer en slik deltakelse. I den sammenheng kan det være fruktbart å ta utgangspunkt i arenaer for sosial inkludering og jobbe spesifikt for å øke den enkeltes deltakelse. Jeg vil nå ta for meg et knippe arenaer som potensielt

bidrar til eller hindrer opplevelsen av sosial inkludering i samfunnet. Min liste er ikke uttømmende og hvilke arenaer man velger å holde fokus på i den enkelte sak, vil variere i forhold til hvilket utgangspunkt og utfordringer den enkelte bruker har.

5.8.1 Arbeid

Det vil være naturlig å se særlig på forholdet til lønnet arbeid og hvorvidt vedkommende har en stabil eller ustabil situasjon hva gjelder forholdet til arbeidsmarkedet.

Arbeidsmarkedet er viktig for den enkelte av flere årsaker. Den åpenbart viktigste årsaken er at arbeid gir lønn og dermed økonomisk sikkerhet i forhold til nødvendige bo- og levekostnader. I tillegg oppleves deltakelse på arbeidsmarkedet som viktig i forhold til opplevd nytte- og egenverdi hos den enkelte. Tilknytningen til arbeidsmarkedet er også viktig for utvikling av sosiale relasjoner; kollegiale fellesskap og vennskap. Kontaktflaten man oppnår gjennom arbeidsmarkedet kan dessuten brukes for å få tilgang på andre ressurser; for eksempel gode låne- eller forsikringsordninger, viktige kontaktpersoner, nye jobber, fordelaktig informasjon av ulikt slag osv.

5.8.2 Aktivitet og deltakelse

Kombinert med forholdet til arbeidsmarkedet vil det fra et sosialfaglig synspunkt også være relevant å se på den enkeltes mulighet for meningsfullt aktivitet og deltakelse i lokalsamfunnet. Norge er et fritt og demokratisk land, hvor alle mennesker som har lovlig opphold skal kunne "(...) leve og bo selvstendig" (Lov om sosiale tjenester 1993) Alle mennesker skal dessuten ha lik mulighet for deltakelse og påvirkning i saker av felles interesse. Dette gjøres bl.a. gjennom demokratiske valg på folkevalgte organer – lokalt og nasjonalt. Det er også stor grad av frihet i forhold til å delta i det offentlige ordskiftet, og ytringsfriheten verdsettes høyt. Den norske velferdsstaten er videre basert på sjenerøse og universelle velferdsordninger som er tilgjengelig for alle innbyggere i landet. Det betyr at vi i stor grad har krav på tilgang til adekvat bistand, oppfølging og behandling fra offentlig helse-, omsorgs eller sosialtjenester hvis vi skulle få behov for det. En måte å vurdere hvorvidt en person opplever sosial inkludering blir dermed å sjekke ut om han realiserer sine medborgerrettigheter slik som å delta i felles beslutningsprosesser i samfunnet eller realiserer sine rettigheter til offentlig tjenester. Samtidig er det relevant å undersøke hvorvidt vedkommende har en meningsfylt fritid og mulighet for deltakelse i fritidsaktiviteter og sosiale sammenhenger i lokalsamfunnet. Det sivile samfunn består av et nettverk av relasjoner og personlig kontakt med familie, venner og bekjentskaper. Dette kan handle om uformelle nettverk – slik det gjerne er i forhold til nære venner og familie, eller det kan dreie seg om tilknytning til mer formelle nettverksstrukturer – for eksempel deltakelse i frivillige lag og foreninger, politiske partier eller interesseorganisasjoner. Vår

deltakelse i det sivile samfunn er kanskje den viktigste faktoren for opplevelsen av sosial inklusjon, og er avgjørende for den enkeltes opplevelse av livskvalitet (Fløtten 2006, s. 201). Tilgang til formelle og uformelle nettverksstrukturer vil dessuten være bestemmende i forhold til hvorvidt den enkelte har ressurser å spille på i perioder med behov for støtte av følelsesmessig, praktisk eller økonomisk art.

5.8.3 Økonomi og bolig

Sist, men ikke minst, er det svært relevant å se på den enkelte forhold økonomi og bolig. En bolig av tilfredsstillende størrelse og standard som beboeren ser på som hjemmet sitt, anses viktig for den enkeltes opplevelse av livskvalitet og egenverd (Dyb m.fl. 2004). Egen bolig er viktig som utgangspunkt for å delta i et sosialt liv i lokalsamfunnet; man får en tilhørighet til et nabolag og et nærmiljø, man har et sted man kan invitere venner og familie og man har et sted man kan ha private eiendeler; et hjem man kan forme etter eget ønske og hvor man kan trekke seg tilbake og være privat. Erfaring tilsier at utilfredsstillende eller ustabile boforhold bidrar til problemer med å skaffe eller beholde arbeid. På samme måte kan knappe økonomiske rammer skape problemer for den enkelte. Vedvarende vanskelig økonomi fører gjerne til avmakt, lav selvfølelse og begrenset økonomisk handlefrihet for den enkelte (Underlid 2005, Flavik (red.) 2004) Dårlig økonomi har også direkte innvirkning på muligheten for tilfredsstillende bolig og deltagelse i vanlige fritidsaktiviteter. Dette rammer særlig barn i familier med vedvarende dårlig økonomi (Tvetene og Stolanowski 2005). Den enkelte økonomiske situasjon og intervensjoner for å bedre denne vil derfor være et naturlig område å se nærmere på i arbeidet med å bidra til økt sosial inkludering for den enkelte.

5.9 Sosialt arbeids verdigrunnlag og etikk

Vi har nå brukt noen kapitler på å gjennomgå ulike elementer av sosialt arbeids innretning og metode. Det er imidlertid viktig å påpeke at sosialt arbeid er langt mer enn teknikk-praksis. Sosialt arbeid har en klar etisk forankring som skal sikre en forsvarlig forståelse av og tilnærming til sosiale problemer generelt og sosialt vanskeligstilte personer spesielt. Sosialt arbeid er dermed ikke bare et sett av vitenskaplige metodiske teknikker i møte med mennesker, men like mye en holdning til hvordan man forstår og møter sosiale problemer i samfunn og hos enkeltpersoner. Både i Norge og i øvrige land tilknyttet den internasjonale sosialarbeiderføderasjonen, er disse holdningene nedfelt i yrkesetiske prinsipper. De yrkesetiske prinsippene har sitt utgangspunkt i Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1984 og bygger på en forståelse av menneskelivets ukrenkelighet og respekt for enkeltindividet. Sosialarbeidernes fagforening i Norge, FO, har vedtatt et

sett yrkesetiske prinsipper som er førende for sosialarbeidernes etiske og moralske handlinger i møte med brukere (FOs yrkesetiske grunnlagsdokument 2007). De yrkesetiske prinsippene er sortert under følgende overskrifter:

- Menneskelivets ukrenkelighet
- Respekt for enkeltindividet
- Helhetssyn på mennesker
- Likeverd og ikke-diskriminering
- Tillit, åpenhet, redelighet, omsorg og nestekjærlighet
- Konfidensialitet og taushetsplikt
- Varslingsansvar
- Rettferdighet
- Solidaritet
- Likhhet for loven
- Individuelt ansvar

I tillegg til FOs yrkesetiske grunnlagsdokument er sosialarbeidernes yrkesetiske arbeid også basert på den internasjonale sosialarbeiderføderasjonens etikkdokument (FO 2007). Dette etikkdokumentet ble utarbeidet i 2004 og slår fast at sosialt arbeid er basert på alle menneskers nedarvede verdi og verdighet, og har rettigheter deretter. Sosialarbeidere bør derfor vedlikeholde og forsvare enkeltpersoners fysiske, psykologiske, følelsemessige og åndelige integritet og velvære. I tillegg har sosialarbeidere et ansvar for å fremme sosial rettferdighet, i relasjon til samfunnet generelt og i forhold til folk de jobber med.

Etikkgrunnlaget er en veselig del av utdanningsplattformen til sosialarbeiderne. Således kan man si at sosialarbeiderutdanning i Norge ikke bare bidrar til å øke studentenes kunnskaps- og ferdighetsnivå, men kanskje i like stor grad bidrar til at studentene får de "riktige" holdningene og en tilfredsstillende etisk standard for sitt profesjonelle arbeid i møte med vanskeligstilte i samfunnet.

Cathrine Torbjørnsen Halås mener det må være svært verdifullt for et så krevende og komplekst arbeidsområde som NAV forvalter, at man har medarbeidere som har en forståelse for de spenningsfeltene praksisfeltet står i, og dessuten en evne til å håndtere dem på en god og forsvarlig måte (Halås 2010). FO forsøker å tydeliggjøre dette kompetanseområdet i heftet "Sosialt arbeid i NAV" (2009). Heftet tar for seg ulike elementer i sosialt arbeid og viser hvordan disse kan brukes innenfor rammen som NAV kontoret representerer. Bl.a. vises det til at "(...) Innenfor NAV vil man komme i ulike etiske dilemmaer (...) Sosialarbeidere har kompetanse i å håndtere slike konflikter".

5.10 Sosialarbeideren som politisk aktør

Som også etikkdokumentene bekrefter, er det viktig å anerkjenne at samtidig som sosialt arbeid er et fag som jobber mot enkeltmennesker eller grupper av vanskeligstilte i samfunnet, har faget en politisk dimensjon som forplikter sosialarbeiderne til å melde fra om og forsøke endre undertrykkende strukturer i samfunnet generelt, men også innenfor offentlig forvaltning spesielt. Denne rollen som politisk endringsagent er enda mer fremtredende i andre land i verden hvor undertrykkelse og fattigdom har større utbredelse enn i Norge.

Den politiske dimensjonen kan imidlertid være vanskelig å balansere innenfor rammene av offentlig forvaltning – som jo er den mest utbredte arbeidsarenaen for sosialarbeidere i Norge – og krever høy grad av faglig integritet og ryddighet i rolleforståelsen som offentlig tjenestemann. Sosialarbeidere her til lands er i stor grad representanter for sentrale myndigheter gjennom å være tilsatt i stat eller kommune, og er slik sett representanter for makten i samfunnet (Grønningsæther 2009). Dette faktum kan medvirke til at sosialarbeiderne blir mindre kritisk tenkende og unndrar seg aktiv deltakelse i sosialpolitisk utviklingsarbeid. Ikke minst utfordres den politisk engasjerte sosialarbeideren i møte med NAV som forvaltningssystem og arena for oppfølgings- og endringsarbeid. Særlig er den såkalte "arbeidslinja" i velferdsforvaltningen vært kritisert for å virke utstøtende og brutal ovenfor brukere med få eller ingen muligheter til å (gjen)inntre på arbeidsmarkedet. Oppfølgingsarbeidet i NAV – i likhet med den tidligere sosialtjenesten – kan dessuten sies å være sterkt individorientert, og jobber i liten grad med myndiggjørende intervensjoner i tradisjonell empowerment-tradisjon ovenfor utsatte grupper i samfunnet. Disse forholdene kan sies å være et paradoks ved fagutøvelsen til sosialarbeidere i arbeids- og velferdsetaten, jfr. sosialarbeidernes faglige tradisjon som allierte og endringsagenter for sosialt undertrykte befolkningsgrupper. Jeg vil komme nærmere tilbake til denne problemstillingen i del 2 av oppgaven.

5.11 Foreløpig oppsummerende betraktninger

NAVs strategidokumenter for oppfølgingsarbeid angir *rammeverket* for metodisk arbeid knyttet til veiledning og oppfølging ved NAV kontoret. Arbeidsprosessen i sosialt arbeid kan sies å angi *innholdet* i dette veilednings og oppfølgingsarbeidet. Det er ingenting ved NAVs strategidokumenter som er direkte motstridende det sosialfaglige metodearbeidet etter mitt syn. Snarere tvert i mot kan man klart se sosialfaglig tankegods i måten selve oppfølgingsmodellen er bygget opp. De ulike elementene er til forveksling lik de som Askeland bruker i sin modell. For sosialarbeiderne bør derfor oppfølgingsmodellen være kjent stoff.

Svakheten med NAV oppfølgingsmodell er det faglig metodiske innholdet som ikke er klart definert, men heller vagt forankret i prinsipper om respekt og brukermedvirkning. Her kan sosialarbeiderne potensielt definere sin profesjon og faglige kunnskap. Ved å bruke elementene i arbeidsprosessen i sosialt arbeid i konteksten til NAVs oppfølgingsmodell, vil sosialt arbeid i større grad kunne definere sin rolle i NAV kontoret. Slik NAVs oppfølgingsoppdrag er definert i oppfølgingsmodellen og gjennom lovverket knyttet til NAV lovens § 14a, har sosialarbeiderne en anledning til å peke på sin metodiske kunnskap og grunnlag for intervensjon og samhandling med bruker. Slik sett kan man si at NAVs oppfølgingsmodell er "gammelt nytt" for sosialarbeiderne som er opplært til å jobbe etter en lignende metodisk tilnærming. Arbeidsprosessen i sosialt arbeid gir imidlertid mer kunnskap og mer kompetanse til NAVs oppfølgingsstrategi ved å være fundert i vitenskaplige kunnskapstradisjoner for metodisk endringsarbeid, etiske retningslinjer og god forståelse for strukturelle og sosialpolitiske sammenhenger i arbeidet med sosiale problemer. Dette er profesjonskunnskap som er tilegnet gjennom studier, erfaringsbasert kompetanse og veiledning/refleksjon. Dette kunnskapstilfanget bør derfor være attraktivt for NAV kontoret.

En annen svakhet ved både NAVs oppfølgingsmodell og delvis også ved den sosialfaglige oppfølgingsmodellen, er tendensen til individuell årsaksforklaring og derav individuell tilnærming og oppfølging. Som vi har pekt på tidligere i oppgaven kan sosialt arbeid potensielt utøves på flere nivåer fra individ til samfunn. Det krever imidlertid oppmerksomhet rundt dette forholdet, og en stadig refleksjon rundt hvilket nivå for intervensjon som vil være mest relevant innenfor det enkelte problemområde.

Utfordringen for mange sosialarbeidere er imidlertid å artikulere sin kunnskap og (be)vise hvordan den kan benyttes mest mulig hensiktsmessig innenfor NAV kontorets faglige og organisatoriske rammer. Videre er det en klar svakhet ved NAVs strategier for oppfølgingsarbeid at de i så liten grad definerer standarder for kompetanse hos de veilederne som skal utføre oppdraget med å sette oppfølgingsmodellen ut i live. Spørsmålet er om sosialarbeider-profesjonen er klare til å fylle denne rollen?

6. SOSIALT ARBEID I NAV

Jeg vil nå gå over til å snakke om hvordan sosialt arbeid mer spesifikt kan benyttes innenfor rammene av de fagområdene som ligger til NAV kontoret. Jeg vil i denne sammenheng ikke skille på statlig og kommunal fagområder – alle er definert inn under NAVs tjenesteportefølje og skal ivaretas innenfor den organisatoriske rammen som NAV kontoret utgjør. Mitt utgangspunkt er derfor at sosialfaglig kompetanse potensielt kan være like nyttig innenfor begge styringslinjers fagområder.

6.1 En ny ramme for sosialfaglig arbeid

I et forsøk på å definere sosialt arbeids plass innenfor NAV i boken "Arbeidsinkludering", fremhever Langeng og Stene at sosialt arbeid er et praksisfag – i større grad enn teoribasert, og at det dermed er praksis og de velferdsmessige resultatene av praksis som gir faget legitimitet (Haavorden (red.) 2010). Når de skal definere sosialt arbeids rolle innenfor NAV konteksten, understreker de betydningen av å holde fokus på sosialt arbeids praktiske tilnærming til sosiale problemer basert på 3 hjørnesteiner i sosialt arbeid hentet fra Irene Levins forståelse av faget; (1) "*Personen i situasjon*"; sosiale problemer dreier seg om forholdet/ubalanse mellom individet og omgivelsene, og løsningen på problemet må derfor søkes der, (2) *relasjoner* som hovedinnfallsvinkler i det faglige arbeidet; både brukers relasjoner til sine omgivelser, men også relasjonen som bærende element i hjelpearbeidet, (3) *endring* som mål for intervensjonen; ikke kun forstå og analysere slik en del andre fagtradisjoner befatter seg med – men handle.

I sin artikkel om sosialfaglig arbeid i NAV, peker Per Arne Stolanowski på tre dimensjoner ved sosialfaglig arbeid som gjør det særlig relevant for oppfølgingsarbeidet i NAV (Stolanowski 2009). Disse dimensjonene er:

- Hjelp til selvhjelp og endringsprosesser i tilknytning til det
- Relasjonen som bærende element i oppfølgingsarbeidet
- Helhetsperspektivet i sosialfaglig intervensjon

Stolanowski peker på hvordan sosialfaglig arbeid passer inn i kjerneprosessene som NAV kontoret skal ivareta i oppfølgingsarbeidet, bl.a. knyttet til behovsavklaring og oppfølging av brukere med behov for utvidet bistand.

Sosialt arbeid er et fag i utvikling. Med gjennomføring av NAV reformen er det naturlig å se på fagets rolle og innhold på nytt, og justere forståelse og intervensjon deretter. Jeg vil nå skissere en modell for hvordan faget kan forstå sin plass i NAVs oppgaveportefølje.

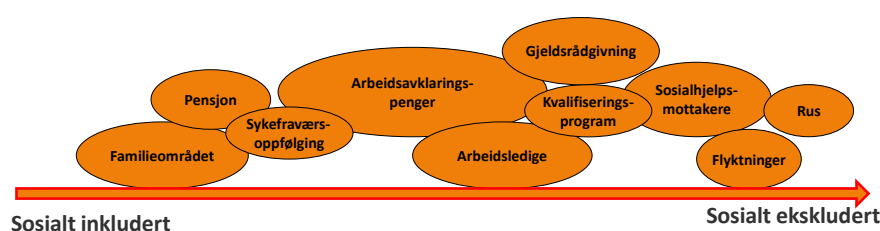
6.2 Sosialfaglig oppfølgingsmodell på NAV kontor

Denne modellen er et forsøk på å illustrere hvordan sosialfaglig kompetanse kan forstå sin plass og rolle i NAVs oppgavespekter. Mitt utgangspunkt er at sosialfaglig forståelse og kompetanse i utgangspunktet kan benyttes innenfor alle deler av NAVs oppgaveportefølje, men at den med bakgrunn i sitt særskilte kunnskapsgrunnlag trolig kan spille en mer sentral rolle innenfor noen fagområder fremfor andre. For å illustrere dette har jeg tatt utgangspunkt i teorier om marginaliseringsprosesser og sosial eksklusjon i samfunnet og sett dette i sammenheng med arenaer for sosial integrering, jfr. forståelsen av marginaliseringsprosesser som grunnlag for sosiale problemer som ble redegjort for i kapittel 5.8. Samtidig vil sosialarbeideren kunne intervenere på ulike nivåer for å motvirke sosial eksklusjon og modellen ønsker derfor også å illustrere hvordan sosialt arbeid som metode kan benyttes på ulike måter fra hhv individ til samfunnsnivå slik vi så på i kapittel 5.6. Alt innenfor rammen av NAV kontoret. Til slutt blir det også viktig å skape forståelse av hvilke ressurser i form av tid og mengde (i betydning antall saker/personer man har oppfølging med) som er nødvendig for at det sosialfaglige arbeidet skal skape ønskede resultater for hhv. bruker og organisasjonen. Modellen bygges suksessivt opp fra kapittel 6.2.1 til den fremstår som en helhet i kapittel 6.2.4. Modellen slik den fremstår visuelt er ikke ment å være selvforklarende, og jeg knytter derfor noen utfyllende kommentarer til de ulike elementene i modellen.

6.2.1 Faglige områder for sosialt arbeid i NAV

Fig. 8a

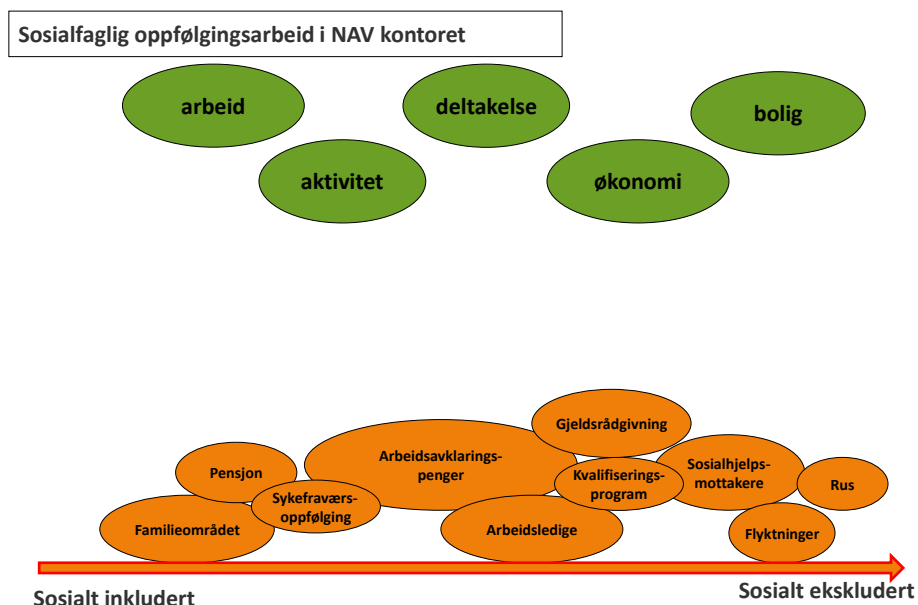
Sosialfaglig oppfølgingsarbeid i NAV kontoret



NAV kontoret har som primæroppgave å bistå brukere som trenger veiledning og oppfølging knyttet til arbeid og aktivitet. I tillegg er imidlertid også NAV kontoret førstelinja for alle NAVs stønadsområder – 56 i tallet (www.nav.no). Det betyr at NAV kontoret veileder brukere i forhold til fremlegging av søknader og kravskjema, hvilke rettigheter de har og hvilke forhold som må være tilstede for å utløse en ytelse. Samtidig er det også viktig å påpeke at NAV kontoret skal ha god kjennskap til og skal kunne formidle kontakt med andre velferdstjenester i samfunnet, for eksempel helse- og omsorgstjenester innenfor både kommune og spesialisthelsetjeneste. Når det gjelder de stønadsorienterte fagområdene i NAV, som for eksempel familieområdet og pensjon, gis disse gjerne til brukere som i hovedsak er lite marginaliserte. I min modell ligger derfor disse fagområdene høyt på skalaen for sosial inklusjon. I tillegg til rene stønadsorienterte fagområder, jobber NAV kontoret med mennesker med behov for hjelp til å finne ut av ulike problemstillinger som hindrer dem i å delta i samfunnslivet på lik linje med andre. Avhengig av kompleksiteten i de problemstillingene som er representert, finner vi disse menneskene på ulike stadier i forhold skalaen for marginalisering.

6.2.2 Temaer for sosialfaglig intervensjon

Fig 8b



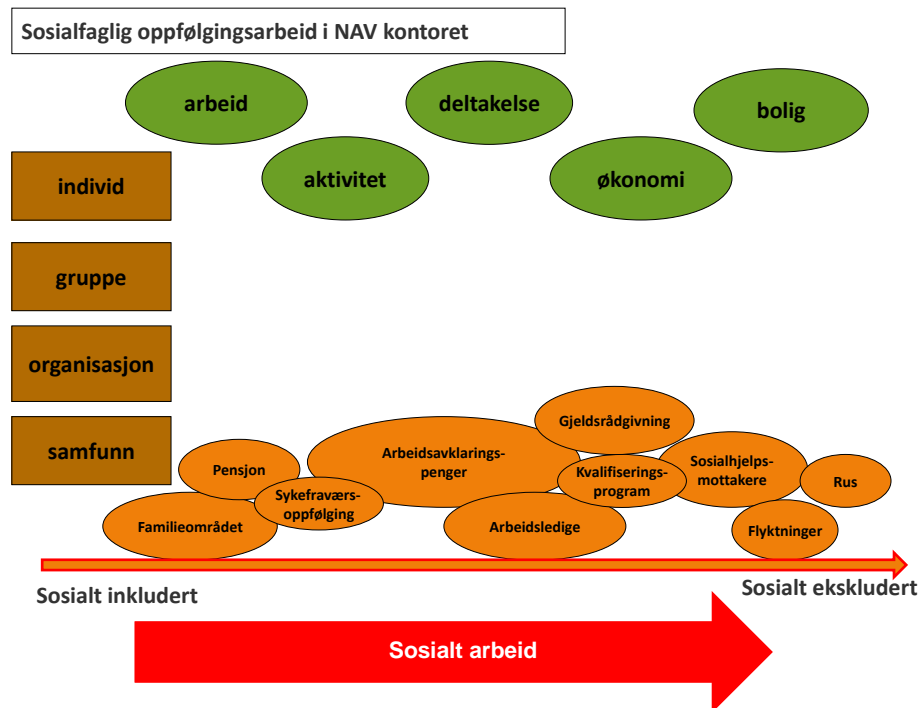
Så snart en person faller ut av arbeidsmarkedet – enten på grunn av sykdom eller sosiale problemer – er risikoen for marginalisering og sosial eksklusjon økende. Særlig hvis tap av arbeid er sammenfallende med at vedkommende faller ut av flere områder som er vesentlig for sosial inkludering; slik som tilfredsstillende boforhold, dårlig økonomi og liten sosial deltakelse i lokalsamfunnet. Det er derfor grunnlag for å sette opp de ulike fagområdene knyttet til personer som er midlertidig eller varig ut av arbeid i en linje mot økt sosial eksklusjon.

Tiden det tar før man kan gjeninnta arbeidsmarkedet og summen av kompleksitet knyttet til den enkeltes livsbetingelser vil være avgjørende i forhold til graden av marginalisering hos den enkelte. De fleste personer som registrerer seg som arbeidssøkere ved NAV er ledige kun i kortere perioder og klarer selv finne seg nytt arbeid uten vesentlig bistand fra etaten. Dersom man blir langtidsledig, langtids sykemeldt eller har rettigheter til arbeidsavklaringspenger som følge av "sykdom, skade eller lyte" eller i siste instans utløser rettigheter til sosialhjelp eller Kvalifiseringsprogram, vil behovet for innsats i form av oppfølging av veileder fra NAV være økende. Flere arenaer for sosial inkludering vil trolig også være – eller stå i fare for å bli – truet. Nederst på skalaen finner vi personer

med et svært marginalet forhold til arbeidsmarkedet spesielt og deltakelse i lokalsamfunnet generelt. Dette gjelder for eksempel personer med uttalte rusproblemer eller fremmedspråklige med lav språkmestring og lav formalkompetanse.

6.2.3 Sosialt arbeids metodiske bidrag

Fig. 8c

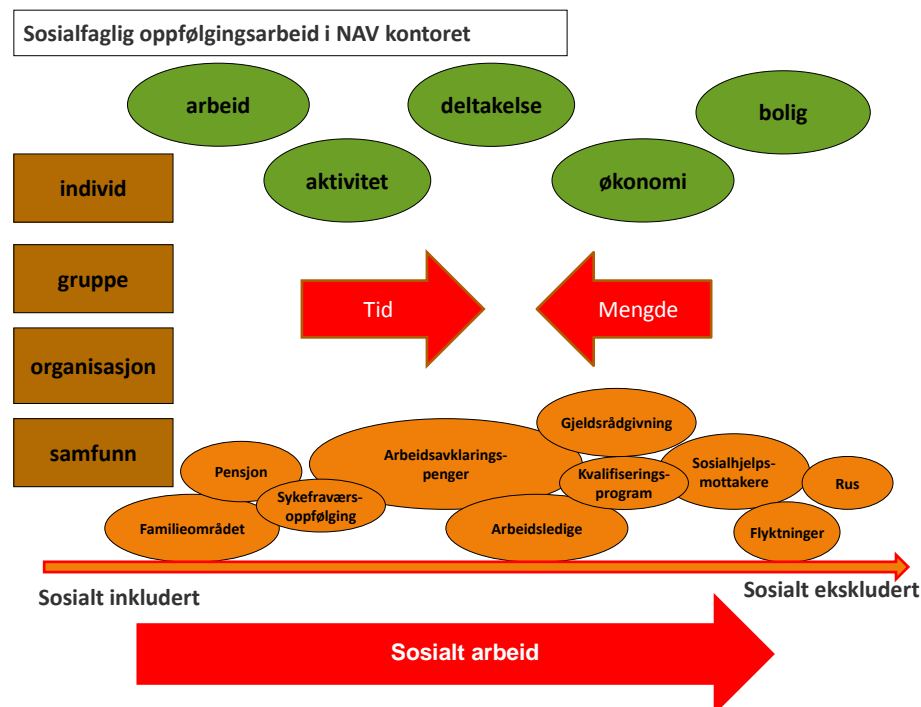


Det er selvfølgelig svært vanskelig å kategorisere mennesker på en skala i forhold til marginalisering kun basert på hvilken ytelse eller tjeneste de mottar fra NAV. Hver enkelt bruker har sitt unike utgangspunkt for deltakelse og mestring, og det er derfor vanskelig å generalisere på denne bakgrunn. Oppsettet er derfor mer ment som en forståelsesramme for hvordan sosialfaglig kompetanse best kan gjøre seg gjeldende. Med sin faglige forankring i arbeid med sosial utjevning, bekjempelse av fattigdom og hindre sosial utstøting, vil sosialfaglig arbeid kunne bidra i stadig større grad jo mer marginalisert en bruker(gruppe) kan sies være. Det systematiske sosialfaglige metodearbeidet peker også mot sterkere sosialarbeider-involvering mot enden av skalaen. Når det er sagt er det ingen grunn til at ikke sosialfaglig arbeid også skulle kunne spille en rolle i arbeidet med mennesker som ikke oppfattes som vesentlig marginalisert i utgangspunktet. Sosialt arbeid har også en forebyggende karakter, og vil gjennom opplysningsarbeid og mer generelt veiledningsarbeid mot det brede lag av befolkningen, bidra til å avdekke forhold hos enkeltpersoner og familier eller mekanismer i (lokal)samfunnet som kan føre til sosial

utstøting på lengre sikt. Det er også grunn til å minne om at sosialt arbeid kan utføres på ulike nivåer slik vi gjorde rede for i kapittel 5.6. Den sosialfaglige tilnærmingsmåten vil likevel i hovedsak være preget av en individuell innretning slik vi også tidligere har drøftet og som vi også vil se nærmere på i del 2 av oppgaven.

6.2.4 Tid og mengde

Fig. 8



I modellen for sosialfaglig arbeid på NAV kontor er det også tegnet inn to piler som omhandler forholdet til tid og mengde. Mengdeproblematikk er et kjent fenomen fra NAV ansattes hverdag på NAV kontor. Mengden brukere med rettigheter til arbeidsrettet oppfølging oppleves av noen som svært utfordrende, og krever en klar forståelse av hvilke rammer ulike typer oppfølgingsoppgaver krever. Jo mer marginalisert en bruker kan sies å være – jo flere arenaer for sosial inkludering vedkommende har falt ut av – jo mer tid kreves det av både bruker og veileder for å snu utviklingen og skape endring og større grad av sosial inkludering for vedkommende. Mengden tid som kreves for å skape denne positive endringen hos vedkommende, tilsier at mengden oppfølgingsoppgaver må avpasses deretter. Mens man for eksempel kan informere og veilede ordinære arbeidssøkere i grupper, må man kanskje fortrinnsvis jobbe individuelt og målrettet med enkeltpersoner over lang tid i andre enden av skalaen. Denne erkjennelsen gir etter min mening føringer for hvilken arbeidsfordeling som bør gjøres internt på NAV kontorene for å sikre at alle brukere får sine behov ivaretatt.

Her kan det imidlertid være grunnlag for å sprengte noen faglige innarbeidede rammer for hvordan sosialt arbeid skal utøves. Hvis man for eksempel legger empowerment-strategier til grunn for sitt faglige arbeid, kan man like gjerne tenke seg intervensjoner basert på selvhjelpsgrupper og (lokal)samfunnsarbeid (Andersen m.fl. 2000). En annen utfordring for sosialarbeidere i NAV kontoret er dessuten å gjøre seg nytte av muligheten for å kjøpe oppfølgingstjenester fra eksterne leverandører etter tradisjon fra tidligere a-etat. Disse leverandørene – bl.a. arbeidsmarkedsbedrifter – er NAV kontorets forlengede arm og utfører avklarings- og oppfølgingsoppgaver som veilederne selv ikke har kapasitet – og i noen tilfeller heller ikke kompetanse – til å utføre. NAVs utfordringer i denne sammenheng blir å kjenne brukeren tilstrekkelig godt til å lage gode henvisninger og på den måten kvalitetssikre at bruker faktisk får den bistand og oppfølging som vedkommende har behov for. NAV kontoret vil uansett ha det helhetlige oppfølgingsansvaret for bruker selv om han er i et eksternt tiltak, og veileder ved NAV kontoret står derfor som en garantist for at oppfølgingsløpet til den enkelte bruker blir preget av kontinuitet og samordning.

7. OPPSUMMERING DEL 1

Med min modell for sosialfaglig oppfølging i NAV kontoret ønsker jeg å sette opp et visuelt bilde av hvordan sosialfaglig kompetanse kan finne sin plass og rolle innenfor bredden av NAVs oppfølgingsansvar. En viktig forutsetning er imidlertid at sosialarbeiderne anerkjenner flere dimensjoner – og muligheter – ved faget sitt. Dette gjelder bl.a. muligheten for å jobbe mer forebyggende, komme tidligere inn i avklaring av bistandsbehov og på den måten avverge marginalisering hos enkeltpersoner eller grupper. Med sitt helhetsblikk vil en sosialarbeider kunne fange opp utfordringer hos for eksempel sykemeldte, arbeidssøkere eller såkalt "drop-out"-ungdom som handler om mer enn bare tap av arbeid og inntekt. Denne individorienterte kunnskapen kombinert med kunnskap om utstøtingsmekanismer og omgivelsesforhold i (lokal)samfunnet for øvrig, gir etter mitt syn sosialarbeiderne en unik mulighet til å bruke faget i NAV. Samtidig utfordres sosialarbeidere på å artikulere faget sitt, og argumentere vitenskapelig og erfaringsbasert for hvorfor man velger å forstå ulike sosiale problemstillinger på bestemte måter og hvorfor det er klokt å velge bestemte faglige og kommunikative intervensjoner ovenfor ulike brukere. Denne evnen til å forklare sin faglige forståelsesramme og metoder for faglig tilnærming bør oppøves i enda større grad, bl.a. innenfor sosialarbeiderutdanningen.

Det holder imidlertid ikke å lene seg til kunnskap og kompetanse som var relevant innenfor den kommunale sosialtjenesten – faget må utvikles og fornyes innenfor en ny organisatorisk og juridisk ramme. Den faglige oppgaven til sosialarbeideren har endret og utvidet seg med NAV reformen. Det blir derfor viktig at sosialarbeiderne forstår og anerkjenner hva denne faglige oppgaven innebærer; hvilke oppgaver er det lovgiver har ment at NAV kontoret skal jobbe på? Disse er til dels like de oppgavene sosialarbeiderne i den tidligere sosialtjenesten jobbet med. Samtidig er oppgaven utvidet til potensielt å gjelde flere brukergrupper og fagområder. Spørsmålet er; er denne nye oppgaveforståelsen akseptert av sosialarbeiderne – eller vil vi fremdeles jobbe på den "gamle" oppgaven?

Dersom sosialarbeider-profesjonen skal bli en foretrukket kompetanse innenfor NAV, må den i større grad kunne peke på sitt særpreg i forståelsesramme og metodisk, faglig intervensjon. Samtidig må sosialarbeiderne i større grad anerkjenne bredden og mulighetene i sitt sosialfaglige mandat i møte med ulike brukere i ulike utfordrende livssituasjoner. Når det er sagt kan det være grunn til å reflektere over hvordan brukere med de største sosiale problemene blir møtt og ivaretatt innenfor NAV. Her har

sosialarbeiderne et særskilt ansvar for å følge med og si i fra – bl.a. basert på sine yrkesetiske forpliktelser. En viktig oppgave i så måte blir å sørge for at også andre deler velferdstjenestene i kommunen tar sin del av ansvaret for disse menneskene. NAV bør derfor ha en tett forbindelse til det kommunale/lokale tjenesteapparatet for øvrig. Den vanskeligste dimensjonen ved sosialfaget å ivareta innenfor NAV, er som tidligere nevnt det sosialpolitiske påvirkningsarbeidet. Den statlige NAV-organisasjonen er ikke vant med medarbeidere som forbeholder seg retten til å rette tildels sterk kritikk mot eget forvaltningssystem og hvordan dette i varierende grad ivaretar enkeltmennesker i møte med byråkratiet. Faren for disiplinering og ønske om å bringe til taushet kritiske røster er absolutt til stede. Det kreves mot og nytenkning også fra en statlig orientert forvaltningspraksis å slippe sosialarbeiderne med sin egenart og faglige forståelse frem i sentrale posisjoner.

DEL 2

Jeg vil nå gå videre i oppgaven ved å fordype meg i noen sentrale temaer og dilemmaer som blir generert av sosialt arbeids møte med NAV organisasjonen. Dette er et forsøk på å nyansere, utvide og problematisere den løsningsorienterte forståelsen jeg i utgangspunktet har når det gjelder dette møtet punktet. For det er selvfølgelig ikke problemfritt for en fagtradisjon basert på solidaritet og kamp for de svakeste i samfunnet å møte et statlig, standardisert byråkrati. Jeg har valgt å fordype meg i tre hovedtema. Disse er valgt fordi jeg mener de på en særlig måte utfordrer den sosialfaglige fagtradisjonen i møte med offentlig byråkrati generelt og med NAV spesielt. De tre temaområdene er arbeidslinja, individualisering og sosialarbeideren som politisk aktør. Særlig de to første temaene henger nøye sammen, og kan til tider være vanskelig å behandle hver for seg. Som vi vil se er utviklingen av arbeidslinja og den økende individualiseringen i møte med hjelpetrengende i samfunnet svært tett sammenkoblet. Jeg har likevel valgt å behandle temaene hver for seg for å kunne gå litt mer i dybden på hver av dem.

8. ARBEIDSLINJA – SKREDERSØM ELLER SVARTEPER?

Et av ankepunktene som er blitt reist flest ganger fra sosialfaglig hold mot innretningen av oppfølgingsarbeidet i NAV, er den sterke koblingen mot arbeidslinja. I forlengelse av dette reises også kritikken mot det sterkt individuelle fokuset; at det er den enkelte bruker som er gjenstand for intervensjon – og i liten grad ev. hindringer i utenforliggende forhold. På den måten kan man si at bruker – den enkelte – blir sittende igjen med ansvaret for ikke bare definering av problemet, men også løsningen av dette. Bruker vil med andre ord bære ansvaret for både for sin egen suksess, men ikke minst også for eventuelle nederlag. Jeg vil nå gå litt nærmere inn på denne kritikken og gjengi ulike perspektiver for å forstå problemstillingen.

8.1 Arbeidslinja

Arbeidslinja som begrep ble første gang benyttet i Attføringsmeldinga (St.meld.nr. 39, 1991-92). Grunntanken bak arbeidslinja er imidlertid ikke ny; målet om at flest mulig skal være økonomisk og sosialt selvhjulpne gjennom lønnet arbeid har preget sosialpolitikken i hele etterkrigsperioden i Norge (Hansen og Grønningsæther 2010). Arbeidslinja i norsk velferdspolitikkk forutsetter at alle offentlige velferdstjenester og –ytelser bygger opp under den enkeltes vilje og evne til å gå over i lønnet arbeid og derav forsørge seg selv. I § 18 vedr. økonomisk stønad i Lov om sosiale tjenester i Arbeids og Velferdsforvaltningen angis det for eksempel at "De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid (...) har krav på økonomisk stønad". Forsørge seg selv gjennom lønnsarbeid har vært og er med andre ord første prioritet i tilnærming til innbyggernes behov for forsørgelse.

8.2 Arbeidslinja som politisk styringssignal

I sin analyse av et utvalg stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken i perioden fra 1994 frem til 2010, viser Hansen og Grønningsæther ved forskningsinstituttet FAFO hvordan arbeidslinja er blitt et tiltagende sentralt styringssignal i alt fra dokumenter vedrørende NAV etableringen til utvikling av velferdstjenestene i kommunen til fornyelsen av kriminalomsorgen (Hansen og Grønningsæther 2010). Arbeidslinja er en dimensjon i 13 av de 15 dokumentene som inngår i analysearbeidet. Sysselsetting og arbeid til alle anses å være det viktigste virkemidlet for å bekjempe fattigdom fra statens side. Samtidig er det en rekke andre argumenter som fremheves som begrunnelse for arbeidslinja slik som hensynet til behov for økt arbeidskraft i norsk arbeidsliv, det samfunnsøkonomiske behovet for flere som kan bidra til skatteinngang og færre som mottar passive stønader, den enkeltes behov for sosial tilhørighet og deltakelse

i (arbeids)felleskapet – ikke minst gjelder dette mennesker med i utgangspunktet svak tilknytning til det norske samfunnet, slik som innvandrere og fremmedspråklige. Samtidig pekes det klart på at den norske velferdsmodellen er basert på høy tilslutning til arbeidslivet for at den skal kunne være økonomisk bærekraftig – det er med andre ord en moralsk argumentasjon i bunn; vi må yte for å kunne nyte. I sin analyse at de offentlige styringsdokumentene viser Hansen og Grønningsæther også hvordan virkemidlene i velferdspolitikken bygger opp under dette tankesettet, bl.a. ved økt bruk av insentiver innenfor både økonomiske ytelser og utforming av offentlige tjenester. Et helt ferskt eksempel er omlegging av pensjonssystemet hvor den enkelte stimuleres til og belønnes for å stå lengst mulig i lønnet arbeid.

Hansen og Grønningsæther ser for øvrig også utviklinga i bruk av arbeidslinja som hovedinnfallsvinkel i velferdsfeltet i sammenheng med hvordan ordet *sosial* er forsvunnet fra sentrale styringssystemer. Dimensjonen sosial er rett og slett forsvunnet fra departementsstrukturen, og det som tidligere het Sosialdepartementet er nå blitt Arbeidsdepartementet. Når man ser nærmere etter vil man oppdaget at *Sosial*kontoret har blitt NAV kontoret, *sosial*sjefen er blitt NAV leder, *sosial*politikken blir i stadig større grad omdøpt til velferdspolitikken osv. De sosiale tjenestene består, men også disse er blitt stadig sterkere knyttet til arbeidet med å forsterke og oppfylle arbeidslinja innenfor dette velferdsfeltet; den nye loven heter for eksempel "Sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen" og i det nye forslaget til ny helse- og omsorgslovgivning for kommunen – hvor resten av sosialtjenesteloven fra 1993 skal tas inn – er ordet sosial helt ute (kilde). Også doktorgradsstipendiat Anita Røysum reiser denne problemstillingen i sin artikkel "Sosial er blitt et ikke-ord" i Aftenposten (Røysum 2009). Hun viser hvordan ordet sosial generelt og sosialt arbeid eller sosialfaglig kompetanse spesielt, er systematisk underkommunisert i forbindelse med utviklingen og fornyingen av en rekke velferdsområder i samfunnet slik som NAV, rusomsorgen, friomsorgen m.fl. Man kan kanskje si at dette er en bagatell i den store sammenhengen, men valg av ord er ofte en viktig indikasjon på hva som skal gis fokus både politisk og administrativt. Arbeid med sosiale problemer – enten disse opptrer hos individet eller i andre nivåer i samfunnet – er tenkt løst hovedsakelig gjennom realisering av arbeidslinja. For mange sosialarbeidere oppleves dette som en svært snever innfallsvinkel til endringsarbeid med mennesker utenfor eller i randsonen til samfunnet generelt og arbeidslivet spesielt.

8.3 Kritikken mot arbeidslinja

Også andre aktører i det offentlige ordskifte uttrykkers skepsis til gjeldende velferdspolitikken. I sin bok "Velferdsstatens vekst og fall" tar Asbjørn Wahl et knusende oppgjør med arbeidslinja i norsk velferds- og sosialpolitikk (Wahl 2010). Hans påstand er at arbeidslinja har et ensidig fokus på individuelle forhold hos den enkelte bruker, og lite eller ingenting på strukturelle forhold eller maktforhold i arbeidslivet. Han peker på hvordan parolen "arbeid til alle" er blitt omformet til "alle *skal* arbeide" – for enhver pris nær sagt. Wahl, som har bak seg et langt liv i norsk fagbevegelse, tegner et bilde av et stadig mer brutalisert arbeidsliv som bruker og forkaster arbeidskraft og mennesker etter eget forgodtbefinnende basert på markedskrefter med kun økonomiske motiv. Det er etter hans syn lite fokus på hvordan arbeidslivet kan tilrettelegge for at flest mulig – med eller uten fysiske eller sosiale hindringer – kan stå i full eller delvis jobb, men alt for mye fokus på hvordan den enkelte må være villig til å omstille seg, skolere seg eller på andre måter tilpasse seg for kunne passe inn i det gjeldende arbeidsmarkedet. Den enkelte blir sittende igjen med svarteper, og ansvaret for egen arbeidslivskarriere – eller mangel på sådan. I boka si gjengir Wahl en brukerhistorie fra en enkeltperson som forteller om hvordan hun opplevde å bli mistrodd i møte med det offentlige hjelpeapparatet og presset til attføring og arbeidsutprøving til tross for store helseproblemer. Erfaringen var utmattende og i seg selv ytterligere sykdomsfremkallende. I følge Wahl opplever flere mennesker møtet med velferdsinstitusjoner som for eksempel NAV, som en kamparena hvor maktforholdet er skjevt og hvor du som bruker blir priggitt byråkratiet og de krav som stilles til enhver tid. Hans forklaring på dette fenomenet er delvis inkompetanse hos forvaltningen eller den enkelte medarbeider, men kanskje likeså mye er det et uttrykk for gjeldende politikk som presset nedover i byråkratiet og ut på den enkelte bruker.

Også Kristian Lislerud gjengir liknende brukerhistorier i sin bok "NAVet som knakk" (Lislerud 2010). Han har fulgt NAV etableringen tett gjennom sitt verv som fagforeningsleder innen statsforvaltningen, og sier han kan se gjentatte eksempler på hvordan reformen har gitt lavere service for brukerne, lengre og mer tilfeldig saksbehandling, manglende eller ingen oppfølging av brukerne osv. Han kritiserer ikke arbeidslinja spesifikt, men viser til at riggingen av NAV systemet med sammenslåing av etatene, utfasing av spesialenhetene, manglende kompetanseheving av de ansatte og dårlig ledelse har ført til bunnoteringer i brukertilfredshet. Han blir opptatt av at brukerne må involveres og tas med på råd i mye større grad enn i dag – både på individ og systemnivå – hvis NAV skuta skal komme på kjøp. Samtidig mener han at NAV kontorene må over i *en* (statlig) styringslinje og antyder dessuten at de deler av de sosiale tjenestene som ligger lengst unna arbeidslinja (slik som for eksempel rusarbeid og barnevern) må tas

ut av NAV kontorene igjen, bl.a. basert på det såkalte Ekspertutvalgets rapport⁸ og deres forsterka fokus på arbeidsmarkedspolitikk og arbeid som hovedpoenget med NAV kontorene.

Ebba Wergeland, lege og spesialist i arbeidsmedisin, er en markert kritiker av arbeidslinja i det offentlige ordskifte. I en artikkel i tidsskriftet Rødt! i 2009 konkluderer hun med at arbeidslinja har brakt skammen tilbake i stønadssystemet (Wergeland 2009). Hun er sterkt kritisk til dreining i den velferdspolitikken de siste 20-30 årene hvor gammel rettighetsorientering innenfor sysselsettings- og stønadspolitikken, er erstattet av moralisering, pekefingermentalitet og incentiventkning. Hun peker på hvordan tiltak og regulering av arbeidsmarkedet og bruk av offentlige stønader som utjevningstiltak, er erstattet av individretta tiltak mot den enkelte arbeidsløse med påfølgende bruk av stønader som pisk eller gulrot. Det er ikke lenger forhold i arbeidslivet som er hovedforklaringen til at folk ikke er i arbeid, men egenskaper og begrensninger hos den enkelte. *Plikten* til å arbeide for å forsørge seg selv er med andre ord like sterk – om ikke sterkere – enn tidligere. Det nye er at *retten* til arbeid faller bort når arbeidsløshet forklares med egenskaper ved den enkelte. Da blir i følge Wergeland, arbeidsløshet igjen et privat ansvar, slik det var for mer enn hundre år siden. Og etableringen av NAV er myndighetenes viktigste virkemiddel for å sette den nye politikken ut i live. Ikke uventet er Wergeland svært kritisk til NAV som velferdspolitisk virkemiddel.

Det finnes imidlertid også røster som nyanserer bildet av arbeidslinja i det offentlige ordskiftet. Torgeir Hernes, Ingar Heum og Paal Haavorsen redegjør grundig for arbeidslinja i norsk velferdspolitik i sin nylig utgitte bok: "Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge", hvor de har samlet en rekke artikler om temaet (Hernes (red) 2010). I kapittelet om arbeidslinja tar Hernes til orde for at en fortsatt arbeidslinje må praktiseres med en viss varsomhet. I likhet med Wahl er Hernes skeptisk til effekten arbeidslinja potensielt kan ha på enkeltbrukere – selv om han på langt nær er så bastant i sine konklusjoner. Hernes peker på at det er et paradoks at arbeidslinja både øker sjansene for inkludering og jobb for mange, samtidig som den samme strategien fører til at de som ikke klarer tre inn på arbeidsmarkedet blir ytterligere marginalisert og får større helseproblemer enn de hadde i utgangspunktet. Forfatteren spør seg hvor langt man kan gå i å påtvinge enkeltindivider særskilte forventninger til deltagelse og samfunnsnyttig (arbeids)innsats til fellesskapets beste – på bekostning av den enkeltes ønsker, helse og livskvalitet? Konklusjonen blir at en fortsatt satsing på arbeidslinja fordrer

⁸ Ekspertutvalget ble nedsatt av statsråd Hanne Bjurstrøm i januar 2010 og skulle bl.a si noe om grensesnittet og oppgavefordelingen innenfor NAV systemet. De leverte sin rapport i juni 2010.

en komplisert balansegang for at den ikke skal slå kontra. Basisen i denne balansegangen er i følge Hernes høy faglig og etisk kompetanse i møte med enkeltbrukere med stor vekt på gjensidighet, brukermedvirkning og riktig avpasset oppfølging knyttet opp mot den enkeltes ressurser og hindringer for deltagelse. Kompetanseelementer som bl.a. FO mener sosionomene besitter (FO 2009).

8.4 Effektene av arbeidslinja

Til tross for at Hernes og hans medforfattere har et kritisk syn på arbeidslinjas muligheter i dagens velferdspolitik, ser de ingen andre klare alternativ. De peker tvert i mot på flere gode argumenter for å videreføre strategien. For det første viser de til at anslagsvis 30 000 og 40 000 personer går tilbake til eller inn i en jobb etter bistand og støtte fra NAV eller en av NAVs samarbeidspartnere. Mange med stort bistandsbehov får med andre ord jobb. Erfaring tilsier dessuten at bevisst bruk av stønadsperioder og stønadsnivå viser seg å ha en effekt på hvorvidt og hvor raskt brukere kommer seg ut i annen aktivitet og arbeid. Kombinert med bruk av økonomiske insentiver er dessuten den norske arbeidslinja preget av utstrakt bruk av alternative virkemidler slik som et bredt spekter av arbeidsmarkedstiltak. Hernes peker på at den individuelle tilnærmingen som etter hvert har gjort seg mer gjeldende i arbeidsmarkedspolitikken er et gode for brukerne og ikke en belastning slik flere hevder. Han argumenterer for at såkalt skreddersøm er nødvendig for å sikre den enkelte et relevant og tilpasset oppfølgingsløp, og hindrer at alle brukerne – uavhengig av individuelle ressurser og hindringer – blir gjenstand for ukritiske og (for) høye forventninger til egen innsats og resultater. Samtidig hevder forfatteren at den nye arbeidslinja har gått fra å tjene arbeidsmarkedets interesser gjennom å mobilisere arbeidskraftsreserven i befolkningen med det formål å øke næringslivets produksjonskapasitet og økonomiske utbytte, til å ha høyere fokus på hva som er bra og formålstjenelig for den enkelte bruker uavhengig av storkapitalens interesser. Når det er sagt er Hernes kritisk til bl.a. bruken av arbeidsmarkedstiltak, og mener de til en viss grad brukes på brukergrupper som uansett ville klart å komme seg tilbake på arbeidsmarkedet. Det er en uvilje i fagfeltet mot å bruke tiltakene på de brukerne som står lengst unna arbeidsmarkedet fordi dette gir en økt risiko for ikke å lykkes og oppnå dårlige resultater på statistikkene. Samtidig mener Hernes å kunne påvise hvordan det er nettopp disse brukergruppene som har best nytte av tiltakene – og som også har størst behov for dem i sin innsats for å (gjen)inntre på arbeidsmarkedet. Med bakgrunn i bl.a. disse refleksjonene maner Hernes til stadig refleksjon over egen praksis, og mener det er helt nødvendig at man tar seg tid og råd til grundig forsknings- og evalueringsarbeid av tiltak og resultater

innenfor fagfeltet som skal iverksette arbeidslinja for å kvalitetssikre praksis i størst mulig grad.

FAFO har gjort en kunnskapsstatus for sosialhjelpsforskningen som bekrefter Hernes' betraktninger (Lorentsen 2007). I rapporten gjøres det bl.a. en oppsummering av tre effektevalueringer som har tatt for seg arbeidsrelaterte tiltak for sosialhjelpsbrukere. I oppsummeringen av effekten av disse tiltakene skilles det på kvalifiseringstiltak (kompetanseheving, opplæring osv) og sysselsettingstiltak (arbeidspraksis o.l.). Konklusjonen etter gjennomgangen av effektevalueringene er at kvalifiseringstiltak gir positive og statistisk sikre effekter på mulighet for fremtidig arbeidsinntekt. For sysselsettingstiltak derimot er det ingen effekt for alle deltakerne sett under ett. Dette funnet understreker at det er tiltak som inneholder flere elementer – særlig kvalifisering og/eller som er nært knyttet til ordinært arbeidsliv – som har best effekt. Disse tiltakene er imidlertid i hovedsak ressurskrevende og krever sammensatt bistand over tid. Samtidig peker Lorentsen på at de gode resultatene fra tiltakene delvis skyldes positiv seleksjon inn i tiltakene – såkalt creaming; Det er de brukerne med moderate eller enkle problemer som rekrutteres inn i tiltakene. Lorentsen påpeker at for brukere med få problemer kan man faktisk spore at de arbeidsretta tiltakene har hatt motsatt effekt enn forutsatt – nemlig at brukerne ikke nyttiggjør seg tiltaket eller kommer raskere tilbake i jobb. Denne problemstillingen er kjent som "innelåsing" på tiltak. Lignende funn finner vi i sluttrapporten levert fra Høgskolen i Oslo vedr. evalueringen av Tiltaksforsøket (Lødemel og Johannesen 2005). HiO gjorde en evaluering av forsøket med kommunalt ansvar for aktive, arbeidsretta tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere. I praksis viste det seg at de brukerne som nyttiggjorde seg tiltakene i størst grad og dermed hadde størst overgang til ordinær arbeid, hadde mottatt sosialhjelp i en kortere periode. Det mest bekymringsfulle basert på disse forskningsfunnene, vil være at de brukerne med mest sammensatte og komplekse problemstillinger – og med lengst vei å gå frem til et ordinært arbeid – ikke blir prioritert for tiltak. I følge Lorentsen gjenstår det derfor et stort og vanskelig spørsmål: hvordan få de dårligst stilte sosialhjelpsbrukerne ut av vedvarende fattigdom? Det relativt ferske Kvalifiseringsprogrammet som ble en del av NAV tjenester etter hvert som man etablerte NAV kontor, er bl.a. tenkt å løse dette problemet. Foreløpig resultater fra programmet viser da også at man lykkes i svært høy grad: per juli 2010 var 35% av de som avsluttet programmet gått til ordinært arbeid, 6% hadde gått til utdanning og 7% var kjedet videre til ordinære arbeidsmarkedstiltak (www.nav.no). Nærmere halvparten av de til da drøyt 2000 deltagerne avsluttet programmet til arbeid eller andre aktive tiltak. Dette må sies å være gode resultater målgruppa tatt i betraktning. På lik linje med funnene i Lorentsens rapport er det imidlertid grunn til å være kritisk til utvelgelsen av de første

deltagerne i programmet og hvorvidt det også i denne sammenhengen har foregått en "creaming". Lorentsen slår i hvert fall fast at kombinert med en videre satsing på kvalifisering og arbeidsretta innsats mot sosialhjelpsbrukere, er det behov for en anstendig og varig stønad for de vanskeligstilte som har små eller ingen muligheter til å komme seg inn på det ordinære arbeidsmarkedet.

8.5 Arbeidslinja og sosialt arbeid

Så langt kan vi altså oppsummere med at i Norge setter vi nå alle kluter inn på å få folk i jobb. Norge har da også høy sysselsetting til tross for den verdensomspennende finanskrisen som rammet i 2008. Per 1.4.11 er det registrert 74.200 helt ledige personer hos NAV – dette utgjør 2,9 % av arbeidsstyrken. Dette er 5.600 færre enn for ett år siden⁹. I Europa derimot sprer arbeidsløsheten og den sosiale uroen seg (Aftenposten 22.1.2011). Kan det være slik at kritikken mot arbeidslinja er en teoretisk og akademisk problemstilling som kjennetegner et samfunn med relativt sett små samfunnsproblemer sammenlignet med andre vestlige land. Et uttalt ønske om og en stadig innsats for å holde folk i lønnet arbeid kan vel ikke være grunnleggende negativt? Og et samfunn som har økonomisk evne og vilje til å omsette disse ønskene i praktiske tiltak må vel sies å være et inkluderende og raust samfunn? Den norske velferdsstaten viser en sterk vilje til å bidra til gode liv for sine innbyggere, og vi vet at den nordiske velferdsstatsmodellen er unik i verdenssammenheng (Esping-Andersen 1990).

Samtidig finnes det en annen type bekymring i samfunnet – særlig innenfor næringslivet. NHOs årskonferanse i januar 2011 hadde tittelen "Velferdsfellen" og her etterlyses det en velferds- og trygdereform (www.nho.no). Utgangspunktet er at velferdsstaten ikke lenger har råd til alle velferdsordningene vi omgir oss med – særlig er de passive stønadene til mennesker som av ulike grunn ikke kan – eller vil – jobbe et stort økonomisk samfunnsproblem. Andelen mennesker utenfor ordinært arbeidsliv fører etter NHOs vurdering til at næringslivet ikke får dekket sitt arbeidskraftsbehov, fordi de sjenerøse norske velferdsordningene fører til at folk *velger* ikke å jobbe. Dette er en svært seiglivet myte som gjentas med jevne mellomrom – særlig fra de som har lavest risiko for å måtte be om offentlig hjelp til egne livsoppholdsutgifter. Er det slik? Vil folk heller gå på trygd enn å jobbe? Forskning fra kommunal sosialtjeneste viser at de aller fleste brukere av tjenesten ønsker å forsørge seg selv og klare seg uten hjelp fra det offentlige – det er ikke noe de heller vil (van der Wel m.fl. 2006). Ulike omstendigheter gjør imidlertid at veien ut i arbeid kan være lang og kronglete

⁹ Tall hentet fra www.nav.no

Fra et sosialfaglig perspektiv er det to poeng jeg mener er viktig å peke på i denne sammenheng: For det første er det ikke nytt for sosialarbeidere å jobbe med arbeidslinja som grunntanke, og med et (langsiktig) mål for brukerkontakten at vedkommende skal bli selvforsørget gjennom ordinært arbeid. All kunnskap og erfaring tilsier at arbeid er viktig for den enkeltes opplevelse av mestring og egenverd, sosiale kapital og ikke minst økonomiske handlingsrom. Dette er viktige sosiale idealer som sosialarbeideren ønsker å bidra til å virkeliggjøre i den enkeltes liv. Overgangen til NAV hvor arbeidslinja har en mer eksplisitt plass bør derfor ikke være stor for sosialarbeiderne. Tvert i mot kan samordningen av de kommunale sosiale tjenestene i NAV føre til raskere og bedre tilgang til riktige og sammensatte tjenester for brukerne som står lengst unna arbeidsmarkedet. Det er slutt på å "krangle" sosialhjelpsbrukere inn på arbeidsmarkedstiltak, argumentere for hvorvidt de er å anse som "formidlingsklare" osv. I NAV har sosialarbeideren selv tilgang på og fullmakt til å utløse relevante virkemidler. Dette kan sies å være et stort skritt i riktig retning.

Samtidig kan det være – og det er mitt andre poeng i denne sammenhengen – at sosialt arbeid tilfører en viktig dimensjon til arbeidslinja. Den dimensjonen er hva vi kan kalle den sosialfaglige helhetsforståelsen. I en forskningsrapport fra 2006 vedr. funksjonsevnen blant langtidsmottakere av sosialhjelp, dokumenteres det hvordan langtidsmottakerne av sosialhjelp kjennetegnes av opphopning av belastninger i livet; dårlige oppvekstvilkår, lavt utdanningsnivå, liten arbeidserfaring, dårlig fysisk og psykisk helse, lav tillit og liten sosial omgang utover nær familie og noen få venner (van der Wel m.fl. 2006). Det sier seg selv at veien tilbake til arbeid kan synes lang og vanskelig for mange av disse – og det kan vanskelig hevdes at det er viljen det er noe feil med når problembelastningen blir så massiv. Snarene tvert i mot peker rapporten på at flere av brukerne kanskje kan sies å ha en noe urealistiske forventninger til egne sjanser på arbeidsmarkedet, og at en ensidig ressursorientert innsats vil kunne føre til at begrensninger og problemer undervurderes med påfølgende nye nederlagserfaringer for den enkelte. Forfatterne understreker at "(...) uten solid kunnskap om brukernes ressurser og problemer, og om hva som kan føre til endring, risikerer vi at tiltak påfører den enkelte nye nederlag og bygger ned sentrale psykologiske ressurser fremfor å styrke dem" (van der Wel m.fl. 2006, s. 108). I denne sammenhengen pekes det bl.a. på at systematisk kartlegging av brukerne er en forutsetning for et godt tjenestetilbud.

8.6 Sosialfaglig kompetanse = NAV kompetanse?

Som jeg viser til i del 1 av oppgaven, er kartleggings- og avklaringsarbeid inn mot brukerne de arbeidsområdene som jeg mener sosialarbeiderne har aller mest å bidra med – dette er faget vårt så å si. Kartlegging av den enkelte muligheter og begrensninger knyttet til arbeidslivet – den såkalte arbeidsevnevurderingen – kan gi nyttig innsikt og forståelse for den enkeltes ressurser og hindringer mot arbeid. Kartleggingen tar utgangspunkt i egenskaper ved bruker, men ser også på omgivelsesforhold slik som familie og sosialt nettverk, boligsituasjon, fritidsinteresser og forholdene i lokalt arbeidsmarked sett opp mot brukers kompetanse og/eller jobbmønstre. Sosialarbeideren med sin profesjonskompetanse kan potensielt være NAV kontorets ekspert på kartlegging og dokumentasjon ved bruk av arbeidsevnevurderinger. Arbeidsevnevurderingen bygger på det nasjonale kartleggingsverktøyet for sosialtjenesten (KIS) som sosialarbeiderne fra den tidligere sosialtjenesten allerede er kjent med. For øvrig er arbeid med dokumentasjon i klientarbeid en kjent del av sosialarbeiderens arbeidshverdag (Askeland 2010). Dessverre viser erfaring at dokumentasjonen i tidligere sosialtjenesten har vært av noe varierende kvalitet og kontinuitet – muligens fordi den enkelte sosialarbeider hadde god oversikt over brukerne sine og bar med seg det meste av informasjon i eget hode. Slik sett kan overgangen til NAV være med å høyne oppmerksomheten og kvaliteten i dokumentasjonsarbeidet knyttet til brukerkontakten. Dette vil både kunne være arbeidstidsbesparende for kollegaer og andre som ev. skal overta oppfølgingen av en sak – men også betryggende for bruker i forhold til å slippe gjenta informasjon til stadig nye veiledere eller ved at man kan be om innsyn i hvilke vurderinger veileder har gjort seg og hva som er skrevet ned om en selv i ulike fagsystem. Samtidig vet vi at systematisk og godt dokumentasjonsarbeid vil kunne redusere unødvendig lange oppfølgingsløp i retning arbeidslivet, dersom man tidlig kan dokumentere at brukers sosiale situasjon eller helseplager er av en så omfattende og kompleks karakter at lønnet arbeid ikke anses realistisk. I slike tilfeller er en varig uførestønad mer relevant. Samtidig vet vi at det sosialfaglige oppdraget ikke nødvendigvis er løst når en varig stønad er utløst. Brukere vil kunne ha behov for oppfølging knyttet til for eksempel bolig, økonomi eller nettverk. I samspill med andre kommunale tjenester blir det derfor viktig fortsatt å gi tilbud om oppfølging og bistand dersom behovet skulle tilsi det.

Sosialfaglig kompetanse er slik vi så på det tidligere i oppgaven, fortrolig med å forholde seg til kompleksitet og spenninger. Dette er et godt utgangspunkt når man skal jobbe med svært ulike brukere og deres særegne behov. Kan det derfor være grunn til å hevde at den sosialfaglige helhetsforståelsen er et potensielt positivt tilfang innenfor flere fagområder på NAV kontoret? Kunne flere gjentakende sykemeldingstilfeller vært

avverget dersom man på et tidligere tidspunkt hadde nærmet seg problemene med et mer åpent, helhetlig blikk? Kunne attføringsarbeidet blitt mer treffsikkert dersom man hadde gjort en grundigere kartlegging i utgangspunktet som tok høyde for flere dimensjoner enn de rent arbeidsrelaterte? Her gjelder det å se muligheter for faglig utfoldelse – ikke begrensninger, jfr. min modell for sosialfaglig arbeid i NAV som er redegjort for i kapittel 6.

I den ferske boken "NAV ved et veiskille" kommer ulike forskere til orde med sine foreløpige evalueringer av ulike perspektiver ved NAV-reformen (Andreassen og Fosstøl (red.), 2010). Her drøftes det bl.a. hvordan kompetansen til de ansatte ved NAV kontorene har utviklet seg etter samordningen av de tre tidligere etatene. Fra sine tidligere etater har de ansatte fra hhv trygdekontoret, a-etat og sosialkontoret sine kompetansefelt fra de lovverk som de har forvaltet. Til en stor del er fagkompetansen til den enkelte knyttet til forvaltning av lovverk – hhv Folketrygdloven, Arbeidsmarkedsloven og Sosialtjenesteloven – og dertil hørende utmåling og utbetaling av stønader og ytelser. Arbeidsoppgavene ved NAV kontoret blir dermed *saker*, mer enn det blir *personer*. Særlig har dette vært et fremtredende trekk i første fase av reformarbeidet, da den radikale organisasjonsendringen medførte problemer med å ivareta både kvalitet og kvantitet i saksbehandlingen; restansesituasjonen på de fleste saksområder var til dels alvorlig og fikk direkte negative følger for brukerne. Denne gamle formen for fagforståelse – knyttet til forvaltningsoppgaven som skal løses, men enn til en fagforståelse basert på profesjon og utdanningsbakgrunn – har gjort det krevende for medarbeiderne fra de tre tidligere etatene å enes om en ny, felles fagforståelse. NAV består av flere ulike profesjoner foruten en del medarbeidere uten fagutdanning. Forfatterens poeng i boken er å påpeke hvordan utdanningen til de ansatte bare er et utgangspunkt for videre læring; selve NAV kompetanse – eller NAV faget om du vil – tilegnes gjennom yrkesutøvelsen: Praksis er konstituerende for faget. Medarbeiderne ved NAV kontoret starter i realiteten som "lærlinger". Det er de konkrete arbeidsoppgavene som skal løses fra dag til dag som gir mulighet for kompetansebygging og opplevelse av mestring. Dette gjelder også for medarbeidere med sosionomutdanning – eller annen profesjonsutdanning for den del. Videre pekes det på at fordi fagidentiteten med denne forståelsesbakgrunnen ikke ligger i en fagutdanning, må den skapes og utvikles gjennom arbeidsfellesskapet i kontoret; de konkrete oppgavene som skal løses i det daglige, kurs og samlinger med andre som jobber innenfor samme oppgavefelt.

Forfatterne av boka mener de kan se konturene av en ny hjelperrolle i NAV kontorene. Dette er riktignok noe ulikt fra kontor til kontor, basert på hvilke løsninger for organisering og oppgaveløsning de ulike kontorene har valgt. I de kontorene hvor man har grepet "NAV

tanken” om at brukerne skal oppleve sømløse og helhetlige tjenester uavhengig av om disse tilfeldigvis er hentet fra tidligere trygd, a-etat eller sosialtjeneste, kan man se hvordan veilederrollen til de ansatte har utviklet seg i en helt bestemt retning. I disse kontorene er veilederne nettopp det: *veiledere*. Tjenestene til bruker gis basert på den enkeltes behov for bistand, og selve ytelsene er kun ett av flere virkemidler som gjøres tilgjengelig for bruker. Ytelsen er heller ikke avgjørende for hvilke tiltak som settes inn. De ansatte har gått fra å være saksbehandlere til å bli veiledere. I en slik sammenheng blir veileders rolle å være en slags medvandrer og veiviser for bruker inn mot de tiltak, virkemidler og øvrig hjelpeapparat han måtte ha behov for. Veileder fremstår som en *koordinatorrolle* – og det pekes på at denne rollen har en sosialfaglig tilnærming som basis og utgangspunkt.

Som tittelen på boka indikerer, mener forfatterne at NAV er ved et veiskille og flere sentrale og kritiske valg gjøres i disse dager. Bl.a. har NAV omfattende ansvar for å bidra til inkludering i arbeidsliv og lokalsamfunn for mennesker i utsatte livssituasjoner, som for eksempel ungdom som faller ut av videregående skole og mennesker med nedsatt funksjonsevne. I den sammenheng pekes det på at NAV kontorets inkluderingsoppgave har to klare kjennetegn; For det første krever oppgaven en tjenesteyting basert på faglig skjønn av hva den enkelte har behov for av ytelser og tjenester. Inntektssikring er et viktig element i så måte, men er på langt nær tilstrekkelig. I tillegg krever oppgaven samarbeid og koordinering på tvers av stat og kommune, ulike etater og organisasjoner, det offentlige og arbeidsmarkedet. Dette krever en aktiv oppfølging fra NAV-medarbeideren. Medarbeideren får en veileder- og koordinatorrolle; en som skal være en ”å gå veien sammen med”, ikke en som gjør alt på vegne av bruker, men som bidrar til å utløse ressurser og fjerne hindringer både hos brukeren og i omgivelsene. En slik rolle fordrer god faglig kompetanse og skjønn, og forfatteren konkluderer med at det er sosialt arbeids helhetlige tilnærming og koordinerende rolle som representerer veien fremover for NAV kontorene, kombinert med økt arbeidsmarkedskompetanse.

8.7 Begrensninger for sosialarbeiderrollen

Når det er sagt så finnes det potensielt en mengde begrensninger i forhold til å utføre godt sosialfaglig arbeid innenfor rammen av NAV kontoret. Særlig har dette vært tilfelle i etableringsperioden. Gerd Skjong har i forbindelse med sin masteroppgave ved Høgskolen i Volda intervjuet en rekke sosialarbeidere i små NAV kontor om deres rolle som sosialarbeidere etter overgangen til NAV kontoret (Skjong 2008). Hennes funn viser at sosialarbeiderne etter hvert brukte mer og mer av arbeidstiden sin til forvaltningsrettet,

statlig saksbehandling – dette for at kontoret skulle klare å ta unna de store saksbehandlingsrestansene som oppsto etter NAV etableringen. Samtidig opplevde hennes respondenter at dere faglige egenart og kompetanse ikke ble anerkjent eller verdsatt, og at de tvert i mot ble bedt om å tone ned sin fagkompetanse og sosialfaglige engasjement slik at det ikke skulle virke støtende på de andre medarbeiderne ved kontoret – da spesielt de ufaglærte.

Anita Røysum er doktorgradsstipendiat ved Høgskolen i Oslo og forsker på hvordan sosialarbeidernes profesjons- og fagforståelse har utviklet seg i forbindelse med NAV etableringen (Røysum 2010). Hun har flere ulike innfallsvinkler til sitt tema, og har bl.a. intervjuet en rekke sosialarbeidere ved NAV kontor slik også Skjong gjorde. Hennes funn viser at sosialarbeiderne opplever at NAV organisasjonen legger liten vekt på profesjonskunnskap generelt og sosialfaglig kunnskap spesielt. Sosialarbeiderne Røysum intervjuet mener styringssystemene med fokus på å telle og rapportere fører til et helt nytt språk. Man bruker ord som stammer fra salg og næringsliv slik som "portefølje" og "restanser". Sosialarbeiderne i utvalget fant det vanskelig å holde fast ved sin tradisjonelle fagforståelse; å praktisere og definere det gode i mennesker, og opplevde det nye språket som instrumentelt og distanserende. Røysum konkluderer på denne bakgrunn at sosialarbeidernes profesjon utfordres og endres i møte med NAV, og vi kan risikere at sosialarbeiderne i NAV blir "lydige" og kostnadseffektive NAV arbeidere med lav profesjonsautonomi.

Også Langeng og Stene er inne på de samme betenkelighetene i sin artikkel om sosialt arbeid i nye omgivelser (Langeng og Stene 2010). Med utgangspunkt i NAVs sterke styringskultur etter bestiller-utfører modellen og med sterkt fokus på dimensjoner som *produksjon*, *leveranser*, *restanser* og *resultater*, er forfatterne potensielt bekymret for tre forhold ved sosialfaglige arbeid som blir sterkt utfordret. For det første gjelder dette de sosiale tjenestenes tradisjonelle skjønnsmessige og individuelle karakter hvor det relasjonelle arbeidet står i sentrum. Standardisert tilnærming til brukerne kan gå på bekostning av å oppdage og jobbe med det unike utgangspunktet til hver enkelt bruker. I forlengelsen av dette er man bekymret for at de sosiale tjenestenes helhetsansvar blir gradvis utvisket, for eksempel ved at man kjøper tjenester fra eksterne tiltaksleverandører og overlater det helhetlige oppfølgingsansvaret til dem. Det siste momentet som trekkes frem er bekymring for at den rasjonelle bedriftskulturen preget av bestiller-utfører modellen, medfører at man objektiviserer brukerne og at resultater fremstår som produkter og leveranser. Resultatene er imidlertid ikke nødvendigvis noen god målestokk på godt utført arbeid.

De innvendingene som forfatterne her fremfører kan sies å være en samlet kritikk mot måten det offentlige styringssystemet – såkalt balansert målstyring – med basis i New Public Management (NPM) som har slått inn i offentlig sektor de siste 10-20 årene (Hutchinson 2007). Målet med denne virksomhetsstyringen har vært å effektivisere offentlige tjenester og bedre styringen og kvaliteten på disse tjenestene. NPM har sine røtter fra styringsmodeller i det private næringsliv og preges bl.a. av mål- og resultatstyring basert på konkrete styringsindikatorer; de kvantifiserbare resultatene blir viktigere enn kvaliteten i arbeidsprosessene – som for øvrig er langt vanskeligere å måle. Økonomitildeling og budsjettstyring kobles opp mot målbare resultater og ikke til aktivitet, og det er sterkt fokus på effektivitet og kvalitet; tjenestene skal være best mulig til lavest mulig kostnad. NPM vektlegger standardisering og rettighetsfesting i brukerkontakten; det skal avklares hva brukerne kan forvente av nivå på tjenestene, og konkurranseutsetting brukes som virkemiddel til å holde kostnadene nede. I arbeidet med tjenesteproduksjonen foretas det en utstrakt grad av delegasjon i organisasjonen og det forventes stor fleksibilitet i oppgaveutføringen. Samtidig legges det vekt på å skille ulike funksjoner i organisasjonen, og det overordnede ansvaret for hva en tjeneste skal innehold skal for eksempel ikke ligge den det utføres. Det er dette som betegnes som "bestiller-utfører-modell".

Det har vært relativt stor kritikk mot bruk av styringssystemer med basis i NPM innen offentlig forvaltning. Rolf Rønning peker i sin bok om "Omsorg som vare?" på hvordan bruk av NPM som tilnærming i omsorgsfaget, totalt ser bort fra tjenestens egenart som relasjonelt menneskearbeid hvor nettopp innholdet og kvaliteten i jobben som gjøres skapes i hvert unike møte mellom den hjelpetrengende og hjelperen (Rønning 2004). Dette er forhold som vanskelig kan standardiseres og måles. Videre peker Rønning på at NPM og tradisjonelt faglig omsorgsarbeid tar utgangspunkt i helt ulike rasjonaliteter. Med rasjonaliteter menes i denne sammenheng referanserammer som tjener som begrunnelse for valg av handlingsalternativer, og Rønning viser i denne sammenheng til Webers distinksjoner mellom hhv formålsrasjonalitet og verdirasjonalitet (ibid. s.111). Formålsrasjonalitet viser til en instrumentell rasjonalitet der man søker å velge de mest hensiktsmessige og kostnadseffektive midlene for å nå et mål. Verdirasjonelle handlinger refererer på sin side til en verdiskala, der handlinger blir rasjonelle dersom de er i overensstemmelse med bevisste verdistandarder.

Som vi så på i kapittel 5.9 om sosialt arbeids etikk og verdigrunnlag, er faget sterkt forankret i etiske og verdibaserte standarder for holdninger og handlinger i møte med

hjelpetrengende av ulikt slag. Balansert målstyring med basis i NPM-tenkning er med andre ord ikke tilstrekkelig for å sikre god nok kvalitet i NAVs oppfølgingsarbeid av sine brukere fra et sosialfaglig synspunkt. Man må være sikret at tjenestene er preget av gode holdninger og tilstrekkelige ferdigheter i møte med brukerne. Langeng og Stene tar derfor til orde for at sosialtjenestens tradisjon med bruk av kunnskapsdeling og prosessveiledning tas inn som en del av NAVs strategi med kompetanseutvikling og kvalitetssikring av tjenestene (Langeng og Stene 2010). Å snu trenden med bruk av balansert målstyring som styringssystem kan imidlertid synes noe ambisiøst. Derimot blir det viktig å synliggjøre negative konsekvenser som styringssettet måtte ha for brukerne og den bistanden de får fra det offentlige. Jeg vil se nærmere på forutsetningene for dette under kapittel 10 som omhandler sosialarbeideren som politisk aktør.

9. INDIVIDET I FOKUS

Arbeidslinja har som vi har sett, et sterkt innslag av individ-fokus. Kritikken mot arbeidslinja blir dermed også en kritikk mot det til tider ensidige fokuset på individuell tilnærming til mennesker som av ulike årsaker har falt utenfor arbeidslivet. Slik jeg også gjør rede for i del 1 av denne oppgaven, er NAVs faglige styringsdokumenter innenfor temaet oppfølging av brukere, preget av en individuell tilnærming. Samtidig vet vi at sosialt arbeids fagtradisjon består at et sett intervensjonsmuligheter som strekker seg fra individ til samfunn (Kokkin 2009). Likevel vil jeg hevde at NAV alene ikke ta skylden for den utviklingen som har skjedd de senere årene, da dreiningen mot økt individualisering har vært en generell trend (Marthinsen m.fl. 2007). Jeg vil nå gå over til å se nærmere på tendensen til individualisering innenfor offentlig velferdsarbeid og vi vil snart se at koblingen til arbeidslinja er et vedvarende tema.

9.1 Individuell faglig tilnærming

Vitenskapen kaller løsrivelsen fra klassesamfunnets tradisjonelle bånd for individualisering (Meyer fra Marthinsen m.fl. 2007, s. 62). Individualiseringen knyttes i denne sammenheng til særlige kjennetegn ved senmoderniteten. Denne tidsepoken som vi nå er inne i er sterkt preget av globalisering forstått som nærhet til verden som helhet. Nærheten, kunnskapen og informasjonen til verden for øvrig fører imidlertid med seg en trang til å distansere seg; individualisering springer frem som en reaksjon på globaliseringen der påvirkningene er så mange at man ikke får noe nært forhold til noen av dem. Til gjengjeld blir man mer opptatt av seg selv, sin egen familie og nære venner; Resultatet kan bli manglende solidaritet overfor andre sine nærmeste. Samtidig fører den individuelle friheten med seg et omfattende ansvar for eget liv, livsbetingelser og livsvalg. En frihet som kan oppleves både som en byrde og som en mulighet for den enkelte – men som av mange oppleves som en hensiktsmessig samfunnsutvikling og et gode.

Tendensen til individualisering med andre ord et generelt trekk ved den senmoderne tidsalderen og ikke noe som er spesielt innenfor de velferdsfaglige områdene. En tiltagende individualisering av samfunnet, fordrer imidlertid at den enkelte er i stand til å manøvrere i en relativt kompleks verden med et stadig tilfang av informasjon og tilbud. Skjefstad påpeker hvordan disse livsvalg-dilemmaene som er utviklet i den senmoderne tidsalderen, har ført med seg en helt ny dimensjon til sosialarbeiderrollen (Marthinsen m.fl. 2007). Det handler ikke lenger bare om å verne mot nød og fattigdom, men også aktiv å oppdra marginaliserte deler av befolkningen ved å påvirke dere livsstilsvalg, moral og smak (ibid. s. 65). Individet kan i stadig større grad sies å være en refleksiv person som

forholder seg aktivt til seg selv og sine omgivelser – man skaper og gjenskaper seg selv i en pågående prosess. Skjefstad ser dette i sammenheng med hvordan tiltaksarbeidet har utviklet seg innenfor den kommunale sosialtjenesten. Sosialarbeiderens rolle blir på mange måter å støtte den enkelte bruker i en refleksiv bevisstgjøringsprosess og bistå han til å utvikle sine evner til å gjøre gode og rasjonelle valg.

Villadsen støtter disse antakelsene. Han peker på hvordan sosialt arbeid har utviklet seg i retning av individorientert endringsarbeid basert på neo-filantropiske grunntanker slik som "man skal møte mennesket der det er" og "hjelp til selvhjelp"; begreper som var dominerende i 1800-tallets fattigpolitikk, men som i dag er blitt revitalisert i dagens sosialfaglige arbeid (Villadsen 2003, 2005). I følge Villadsen er dagens sosiale arbeid opptatt med å bidra til selvutvikling hos den enkelte bruker for å motvirke hans *følelse* av makteløshet. Brukeren skal hjelpes slik at han opplever seg selv som et selvstendig, fritt og handlende subjekt. I denne sosialfaglige tilnærmingen – "sosialt arbeid som befrielse" – utøves faget i følge Villadsen som en liberal styringspraksis – en form for individorientert empowerment-tilnærming (Villadsen 2003). Dette innebærer en bestemt fremstilling av individet; Mennesket hevdes på den ene siden å besitte en iboende autonomi, ansvarlighet og kapasitet til å treffe bevisste valg. På den annen side synes disse kvalitetene i flere tilfeller ikke å være realisert, og liberal styring handler om å vekke dem til live hos den enkelte. Prinsippet om hjelp til selvhjelp i sosialt arbeid skal utøves etter en vanskelig balansegang som handler om å utøve makt over brukeren på en slik måte at brukerens makt over seg selv og sine livsbetingelser optimaliseres (ibid.). Dette tankesettes finner gjenklang i Irene Levins refleksjoner rundt sosialt arbeids forhold til spenningsfeltet hjelp og kontroll (Levin 2004). Et eksempel på dette fra NAV hverdagen kan være bruk av Arbeidsevnevurderinger som vi tidligere har nært innom. Gjennom egenkartlegging og refleksjon, skal bruker i samråd med sin NAV- veileder finne frem til ressurser og muligheter knyttet til arbeidslivet. Kartleggingen har med andre ord ingen åpen agenda, men er forutbestemt fokus definert av NAV. Gjennom kartleggingsprosessen er det ønskelig at bruker blir bevisst sine ressurser og muligheter, og at han håndterer begrensningene hos seg selv eller sine omgivelser på en slik måte at han igjen kan tiltre arbeidsmarkedet.

Den individuelle tilnærmingen til sosiale problemer kan sies å være en urovekkende forenklings i møte med brukerne. Ansvar for de problemene som vedkommende representerer skyves tilbake på han selv. Erkjennelsen av at samfunnsstrukturene, NAV-systemet eller våre sosialfaglige tilnærminger ikke har ført til en varig løsning på de sosiale problemene i samfunnet, fører til et behov hos oss selv til å overføre den uroen og

frustrasjonen som dette medfører tilbake til den enkelte bruker. I motsetningen til de kollektive tilnærmingene som preget etterkrigstiden – troen på at justeringer i samfunnsstrukturer på ulike nivåer kunne bøte for sosial skjevutvikling hos den enkelte – har utviklingen gått mot stadig større individualisering av de sosiale problemene. Dersom du har sosiale problemer er det fordi du ikke klarer å nyttiggjøre deg de mulighetene som finnes – det blir ditt problem og ditt ansvar å tilpasse deg. Eller som Bjarne Håkon Hansen – vår tidligere sosial- og inkluderingsminister – formulerte det: sosialhjelpsmottakere må begynne å stå opp om morran! (Dagbladet, 9.11.2005)

Denne sistnevnte ytringen fra statsråden, finner gjenklang i Jock Youngs fremstilling av behovet for demonisering av avvikere i samfunnet – ”de andre” (Young 1999).

Demonisering av avvikere i samfunnet – de andre – består i følge Young av tre komponenter;

- Etablere distanse; avvik forklares på en slik måte av det utelukker at problemene har sammenheng med kjerneverdier eller sosiale strukturer i samfunnet
- Tillegge enkeltmennesker eller grupper negative egenskaper som tilsier at den avvikende atferden er en del av deres egenart
- Skape distinksjoner til de normale medborgerne eller det normale samfunnslivet

Slik Young påpeker så består denne prosessen av flere komponenter; Etablere distanse; det er ikke samfunnet – oss vanlige menneskene – og mulighetene som gis til den enkelte det er noe galt. Derimot har stønadsmottakere en iboende hang til å sluntre unna i egenskap av klientstatusen sin – det er essensen i deres kultur. Dette tar vi normale medborgere avstand fra og sender derfor et signal om hva som forventes – eller forlanges – av den enkelte for at han skal tilpasse seg det normale samfunnslivet. Denne måten å tenke på er noe av det samme som Ebba Wergeland sikter til i sin artikkel som vi har referert til tidligere i oppgaven. Ved å gjøre klientstatusen til et privat anliggende – til en egenskap ved den enkelte – distanserer andre mennesker seg til problemstillingen og derav også løsningen av denne.

Også NAVs samfunnsoppdrag er slik det er formulert i sosialtjenesteloven å bidra til hjelp til selvhjelp for den enkelte. Skjønnsbasert utmåling av stønader og vilkår for utbetaling (kontroll) i kombinasjon med sosialfaglig bistand og oppfølging (hjelp) i møte med den enkelte er de redskapene sosialarbeideren har å hjelpe seg med. I en slik situasjon vil det være lett å henfalle til en finslepen styring i den retning sosialarbeideren i kraft av sitt samfunnsoppdrag anser mest hensiktsmessig. Freires radikale frigjøringspedagogikk og empowerment-tenkning, legger vekt på bevisstgjøring som en vesentlig forutsetning for at de undertrykte skal kunne samle seg og ta opp kampen mot de undertrykkende

strukturene i samfunnet (Freire 1999). Spørsmålet er om sosialarbeiderne innen NAV tilstreber en bestemt form for bevisstgjøring i møte med sine brukere; bevisstgjøring av iboende evner og ressurser med det siktemål å (re)habiliterer brukeren til en tilværelse som lønnsarbeider og fullverdig samfunnsborger. Dette kan både være en måte å forstå og utøve sosialt arbeids dobbeltmandat som hjelper og kontrollør, og en måte å tilnærme seg problemstillingen knytte til personen i situasjonen (samfunnet). Øvrelid påpeker hvordan norske velferdsregimer kombinerer paternalisme og frihet for brukeren; brukeren har frihet, men først og fremst til å realisere seg selv som lønnsarbeider (Øvrelid 2007). Frihet i denne sammenheng er da synonymt med individuelt ansvar for egen skjebne innenfor de posisjonene som samfunnet har bestemt er de foretrukne.

9.2 Hvor har det gått galt?

I sin artikkel hvor han retter et kritisk blikk på individualisering av brukerne, hevder førsteamanuensis Bjarne Øvrelid ved Høgskolen i Lillehammer at frasen "den enkelte bruker" har blitt et blendende honnørord i velferdsstatens selvforståelse. Han er kritisk til om profesjonsbasert og tverrfaglig innsats mot enkeltbrukere er den riktige veien å gå i aktiviserings- og sysselsettingsarbeidet i velferdssektoren. Han hevder at støttende sosiale fellesskap blant brukere i marginale livssituasjoner, slik som for eksempel sosialhjelpsbrukere og langtidsledige, er mer virksomt i arbeidet med å reetablere disse i arbeidslivet og andre sosiale arenaer i samfunnet. Øvrelid støtter sin argumentasjon til kjent kunnskap om bl.a. sosial kapital. Sosial tilhørighet og fellesskap til andre mennesker – enten disse er nære og familiære eller løse og mer tilfeldige – er noe av grunnstammen i vår menneskelige tilværelse og gir oss adgang til mye støtte og ressurser – både mentalt, følelsesmessig og praktisk. Samtidig peker Øvrelid på at marginaliserte personer tenderer til å isolere seg ytterligere pga skam eller fordi de ikke har penger til å delta i sosiale aktiviteter i lokalsamfunnet. En vedvarende marginalisert tilværelse fører med seg passivitet, meningstap og ensomhet. Dette fører i sin tur til at den enkelte opplever liten innflytelse over eget liv, og maktforholdet i møte med hjelpeapparatet blir i utgangspunktet svært skjevt.

Men Øvrelid stanser ikke sin kritikk der; han stiller store spørsmålstegn ved hele konstruksjonen av lønnsarbeid som eneste vei til frihet og selvstendighet for den enkelte samfunnsborger. Øvrelid mener dette er en menneskeskapt sannhet som tjener myndighetenes interesser først og fremst. Argumentasjon rundt arbeidslinja blir derfor knyttet til alle ulempene og helseplagene som følger av *ikke* å delta i arbeidslivet – mens informasjon om hvilke ulemper og helseplager mange opplever nettopp ved å være i

arbeid blir systematisk underkommunisert. Øvrelid konkluderer med dette at "(...) debatten om NAV reformen kan (...) leses som en kamp om makten over definisjonene av hva som er sosialt aksepterte posisjoner i samfunnet. (...) Frihet for den enkelte bruker blir derfor ikke frihet til hva som helst. Frihet er frihet til å realisere arbeidslinja gjennom ordinært arbeid" (Øvrelid 2010, s. 7).

Også Tor Slettebø tar i sin artikkel om Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid (Slettebø 2000), opp hvorvidt empowerment kan være en motsats og tilsvar til arbeidslinja og individualisering. Han hevder at iversetningen av arbeidslinja gir sosialarbeideren enda større makt og myndighet enn tidligere. Den forsterker sosialarbeideren myndighetsrolle og umyndiggjør brukeren og setter han i en underlegen posisjon. På bakgrunn av dette hevder Slettebø at arbeidslinja forringer sosialarbeiderens mulighet til empowermentbasert praksis og at forutsetningen for likeverdig samarbeid mellom bruker og sosialarbeider forverres. Slettebø maner sosialarbeiderne til å klargjøre sine verdimeslige standpunkt og hvilke prinsipper og menneskesyn de legger til grunn for arbeidet sitt. Arbeidslinja må således balanseres opp mot hensynet til individuelle preferanser, ønsker og verdier hos den enkelte bruker.

Sissel Tveiten viser hvordan *livsverden* og *systemverden* legger muligheter og begrensninger til empowermentbasert veiledning (Tveiten 2007). Livsverden slik som egne ferdigheter, kompetanse og erfaringer påvirker vår evne til å oppnå tillitsfulle relasjoner til våre brukere. Samtidig inngår vi ufravikelig i en systemverden som består av økonomiske og organisasjonsmessige rammebetingelser, tilgjengelig tid, lover og forskrifter, formelle krav og forventninger. Å være i begge verdener samtidig krever bevissthet i forhold til egen rolle og funksjon, i forhold til både å være i en relasjon og å utføre veiledning som fagutøver. I følge Tveiten er *tid* til både å utføre veiledning på en myndiggjørende måte og dessuten reflektere over egen rolle og funksjon i yrkesutøvelsen, kanskje den mest kritiske faktoren i forhold til å lykkes med en slik type tilnærming innenfor våre rammebetingelser. I følge Slettebø vil organisasjoner preget av teamarbeid, samarbeid, kollegaveiledning, støtte fra ledelsen og ansattes makt og kontroll i arbeidssituasjonen være kjennetegn ved organisasjoner som fremmer empowerment (Slettebø 2000).

Øvrelids og Slettebøs argumenter er etter mitt syn relevante innvendinger mot individualisering generelt og arbeidslinja spesielt. Tendensen til individualisering av problemforståelse og faglig intervensjon gjelder imidlertid som vi har sett på flere arenaer i samfunnet. Paradoksalt nok er det ofte brukerne selv som etterspør individuelle løsninger

av sine særskilte utfordringer (NOU 2001:22). Man skal imidlertid vokte seg vel for at arbeidet med å (re)integrerer alle typer mennesker i arbeidslivet, resulterer i ytterligere marginalisering og vedvarende fattigdom for de som har lave eller ingen forutsetninger for å bidra i arbeidsfellesskapet. I sin analyse av arbeidsmarginalisering og fattigdom blant sosialhjelpsmottakere i 1990 og 2005, viser forskerne Naper, van der Wel og Halvorsen at det ikke er det å motta en offentlig ytelse som reduserer den enkeltes motivasjon til å jobbe, men derimot hvor lenge vedkommende har vært utenfor arbeidslivet (Harsløf og Seim (red) 2008). De konkluderer med at jo lenger en har stått utenfor arbeidslivet, jo lavere blir egne forventninger til å komme tilbake. De advarer derfor mot bruk av strenge virkemidler som lave ytelser og vilkår om aktivering ovenfor brukere med lave forutsetninger for å kunne mobiliseres til arbeid. De mener en slik fremgangsmåte utgjør en etisk betenkelig praksis som låser folk inne i fattigdom og marginalisering. En høy satsing på arbeidslinja for disse brukerne vil etter deres mening gi liten gevinst på bekostning av langvarig fattigdom for mange. Dette utgjør et viktig sosialpolitisk og etisk dilemma.

Øvrelid ønsker å rette oppmerksomheten mot en alternativ og differensiert forståelse av de symptomene som arbeidsløse, sykemeldte og sosialhjelpsmottakere representerer. Han peker på muligheten for at i stedet for å innrette velferdstjenestene mot reparerende intervensjoner mot symtombærerne i velferdssamfunnet, kunne det vært prioritert velferdspolitikken å tøyne både markedskreftene og arbeidslivet som han mener er sterkt delaktig i produksjon av sosiale problemer i samfunnet. Her er Øvrelid på linje med de argumenter som Asbjørn Wahl forfekter; han mener staten har abdisert fra sin rolle som politisk premissleverandør og samfunnsaktør i innsatsen med å inkludere alle typer mennesker i samfunnsfellesskapet – inkludert arbeidsfellesskapet (Wahl 2010). Arenaen er i stedet overlatt til profittorienterte markedskrefter.

Øvrelid tar til orde for at en slik utvikling må snus. Han argumenterer for at NAV for eksempel i større grad vektlegger samfunnsarbeid som metodisk tilnærming med henvisning til Sosialtjenestelovens § 12 som angir at: "(..)Kommunen skal gjøre seg kjent med innbyggernes levekår, vie spesiell oppmerksomhet til trekk ved utviklingen som kan skape eller opprettholde sosiale problemer, og søke å finne tiltak som kan forebygge slike problemer. Kommunen skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet. Kommunen skal spre kunnskap om sosiale forhold og tjenester i kommunen". Han viser i den forbindelse til forskning utført av Gunn Strand Hutchinson som avdekket at samfunnsarbeid som sosialfaglig metode ble benyttet i svært liten grad blant hennes respondenter. Denne delen av sosialtjenesteloven gis med andre

ord ikke tilstrekkelig oppmerksomhet i følge Øvrelid. Han foreslår derfor at det gjøres en innsats for at tilrettelegging av sosiale fellesskap for personer som står lengst unna arbeidslivet blir et sterkere satsingsområde for velferdsstaten enn det som er tilfelle i dag. Han viser i den forbindelse til en rekke forsøk og tiltak som er igangsatt rundt omkring i landet hvor hensikten har vært å styrke det sosiale nettverket, legge tilrette for lavterskel arbeidsretta aktivitet og øke sannsynligheten for opplevelse av mestring og mening for marginaliserte mennesker. Også Andersen m.fl. tar til orde for en avkoding hva gjelder forholdet til makt blant sosialarbeiderne (Andersen m.fl. 2000). De hevder at en stor del av sosialarbeidernes identitet er knyttet til opplevelsen av den makt eller autoritet som kunnskapen og rollen de besitter gir dem. Kunsten blir å få empowerment til å vokse "nedenfra" slik de underprivilegerte (brukerne) hjelper de profesjonelle med å avgi makt ved selv å erobre den.

9.3 Variert faglig tilnærming – en reell mulighet i NAV?

Med utgangspunkt i NAV kontorets daglige arbeid med brukere av ulike slag og med ulike behov, kan det hevdes at Øvrelids sterke angrep på den individuelle tilnærmingen i oppfølgingsarbeidet innenfor NAV kun delvis treffer blink. For det første er det alt for tidlig å felle en dom over NAVs evne til å ta i bruk sosialfagets bredde. Etableringsperioden har vært hektisk og til dels uoversiktlig for alle parter, og et NAV kontor i stabil drift vil ha større forutsetninger for å differensiere sin innsats mot de utfordringene som brukerne representerer. Det bekrefter også følgeforskningen som er gjort av NAV kontorene i perioden etter etablering som vi så på i kapittel 4.3. Samtidig er det lett å følge Øvrelids sterke innvendinger mot å individualisere sosiale problemer i samfunnet. Arbeidsløshet og fattigdom er like mye et samfunnsproblem som et individuelt anliggende, og må finne sin løsning på et system- og samfunnsnivå. Det er viktig at sosialarbeidere så vel som andre fagprofesjoner innenfor NAV evner å se disse sammenhengene og si klart i fra om sine oppdagelser – kanskje på en mer systematisk og omfattende måte enn det som gjøres i dag. Dette skal jeg komme nærmere tilbake til i neste kapittel vedrørende sosialarbeideren som politisk aktør.

Samtidig vet vi at dette er ingen ny problemstilling innenfor de sosiale tjenestene. Innenfor den organisatoriske rammen som sosialkontoret representerte ble sosialt arbeid i all hovedsak utført i en 1-til-1 relasjon med enkeltbrukere og familier (Eriksen 1998). Delvis var det kanskje det de organisatoriske ressursene tillot av innsats, delvis var – og er – kanskje dette den foretrukne intervensjonen blant sosialarbeiderne i den kommunale 1. linjetjenesten basert på egne faglige preferanser og faglig trygghet. Det blir derfor feil å

legge ansvaret for denne måten å nærme seg de faglige utfordringene blant marginaliserte brukere på, over på NAV etableringen. Det er imidlertid grunn til bekymring – både på vegne av brukerne som tillegges (for) stort ansvar for egen prosess med dertil suksess eller fiasko, og på vegne av velferdstjenestene og profesjonene som blir ganske alene med ansvaret for iverksettingen og resultatene innenfor tunge og kompliserte sosiale samfunnsproblemer. Dette kan være en jobb som er dømt til å mislykkes all den tid samfunnet stadig genererer nye skole- og arbeidslivstapere. Krana må skrus igjen samtidig som vi jobber med å tørke gulvet så og si. Da må lokalsamfunn, myndigheter og arbeidslivet for øvrig mer på banen slik at vi faktisk har et inkluderende og raust fritids- og arbeidsliv med plass for alle som vil og kan delta. Det må jobbes på flere plan samtidig – og det har sosialarbeiderne alle forutsetninger for å bidra med.

Det er grunn til å hevde at det allerede gjøres mye bra arbeid innenfor dette feltet – selv om det selvfølgelig er mye å gå på. Flere kommuner og NAV kontor har etablert lavterskel være- og aktivitetssteder for innbyggere som sliter med for eksempel rusrelaterte og/eller psykiske helseplager. Flere av disse drives med sterk deltagelse fra brukerne selv. I Vestre Toten kommune er det med forankring i NAV kontoret eksempelvis etablert et møtested for rusavhengige kalt Huset; Her møter brukerne ansatte med tverrfaglig kompetanse, og de får anledning til å ta initiativ til og drive aktiviteter som de selv er interessert i (www.vestre-toten.kommune.no). I Lødingen kommune i Ofoten får et utvalg brukere anledning til bidra med arbeidskraften sin i renovering og oppussing av gamle hus som Forsvaret har forlatt (Fontene 03/11). Etter renoveringen er ferdigstilt vil de få anledning til å kjøpe "tilbake" leiligheten de selv har pusset opp. Dette er tiltak som initieres og drives av sosialarbeidere ved NAV kontoret og er i aller høyeste grad *sosialt samfunnsarbeid*. Det utlyses for øvrig hvert år betydelig beløp i prosjektmidler via Helsedirektoratet og Arbeids- og inkluderingsdirektoratet som rettes inn mot NAV kontorene. Prosjektmidlene er tenkt brukt innenfor både rusområdet, tiltak mot barnefattigdom og tiltak mot bostedsløshet. Midlene skal benyttes til å øke kompetansen og kapasiteten innenfor de ulike innsatsområdene i kommunen på sikt, og kan brukes både på system- og individnivå. Et annet eksempel er NAVs ansvar for å iverksette og koordinere myndighetenes intensjoner med Inkluderende Arbeidslivs-avtalen. Her spiller NAV Arbeidslivssenter en avgjørende rolle i sin kontakt med privat og offentlig virksomhet rundt omkring i hele landet. Dette vil etter min mening også kunne sortere under sosialt samfunnsarbeid. Et av hovedmålene i IA-avtalen som skal søkes løst i samarbeid mellom partene i arbeidslivet er større grad av tilrettelegging og inkludering av mennesker med nedsatt arbeidsevne. Et anliggende som deles av sosialarbeidere og deres profesjonsmandat. Det blir derfor naturlig å tenke at dette er et relevant arbeidsområde for

sosialarbeidere – selv om det ligger et stykke unna det tradisjonelle sosialfaget med fokus på mennesker med store sosiale problemer. Kanskje kan det forebyggende IA-arbeidet bidra til å hindre ytterligere utvikling av sosiale problemer både hos enkeltpersoner og i samfunnet for øvrig?

Videre mener jeg at NAV kontorets sterke forankring i kommunal administrasjon er en del av sosialfaglig arbeid innenfor fagtradisjonen *sosial administrasjon og planlegging*. NAVs innspill til eller ansvar for ulike planverk i kommunen, slik som ruspolitisk handlingsplan og oppvekstplan for barn og unge, er et viktig bidrag til å oppfylle sosialtjenestelovens § 12 som er sitert tidligere. I Østre Toten er også NAV sterkt delaktig i flere tverrfaglige nettverk i kommunen som skal bidra til å samordne og forsterke innsatsen mot prioriterte brukergrupper i kommunen. Det finnes for eksempel tverrfaglig nettverk for integrering av flyktninger og tverrfaglig nettverk for ungdomsarbeid. NAVs kunnskap om disse brukernes behov og utfordringer utløser både individuelle tjenester hos andre tjenester i eller utenfor kommunen, men vil også kunne bidra til en mer overordna og helhetlig analyse av forhold i lokalsamfunnet som bidrar til eller hindrer gode levekår og opplevelsen av tilhørighet til lokalsamfunnet for de det gjelder. Slike refleksjoner og analyser er nyttig for å se på hvilke tiltak som ev. bør settes inn på et politisk eller overordna administrativt nivå.

Hvis vi er enig i at sosialt arbeid etter hvert har begrenset seg til å jobbe med individuelle forhold hos enkeltbrukere innenfor rammen av de tradisjonelle sosiale tjenestene, er det slik at sammenslåingen til ett felles NAV kontor og påfølgende nye arbeidsoppgaver, økt brukertilgang og arbeidspress, faktisk kan føre til at sosialarbeiderne sammen med de øvrige ansatte ved kontorene, blir mer eller mindre presset til å finne alternative måter å løse sine oppgaver på for å håndtere mengdeproblematikken og bredden i faglige oppgaver? Arbeid med grupper i møte med arbeidssøkere, mennesker med gjeldsproblemer eller ungdom som har droppet ut av videregående skolen gir noen muligheter for å utøve *sosialt gruppearbeid*. Et tema som kan aktualiseres i en slik sammenheng er imidlertid brukernes motstand mot å jobbe med sine utfordringer i grupper med andre mennesker. Øvrelid fremstiller sosiale fellesskap og grupper som et ubetinget gode og noe brukerne uten unntak selv ønsker seg og drar nytte av. Min personlige erfaring etter mange år i sosialtjenesten, er imidlertid at nettverk og grupper sjelden etterspørres av brukerne selv. I den grad det brukes, er det tjenesten som initierer det. Tvert i mot ønsker brukerne ikke å identifiseres med andre som sliter med liknende problemer, og spør eksplisitt etter individuell oppfølging og skreddersydde løsninger. Det betyr selvfølgelig ikke at denne måten å jobbe på ikke er hensiktsmessig, men det har altså sine begrensninger. Ofte er det en barriere som må overvinnes før brukerne

nyttiggjør seg og setter pris på et slikt fellesskap. En annen potensiell motforestilling mot gruppeprosesser eller selvhjelpsnettverk, kan være at de kan virke segregerende og konserverende på brukernes situasjon. Å møte andre med likearta problemer som deg selv, fører riktignok til gjenkjennelse og samhold, men gir ikke nødvendigvis tilgang til nye sosiale impulser eller sosiale kontakter som gjør det mulig å motvirke deg marginale livssituasjonen den enkelte befinner seg i.

10. SOSIALARBEIDEREN SOM POLITISK AKTØR

Et annet spørsmål som presser seg frem etter å ha lest Øvrelids artikkel er hvilke rammebetingelser sosialarbeidere i NAV har til å drive endrings- og påvirkningsarbeid på et politisk nivå. Er det legitimt at sosialarbeidere bidrar til å organisere brukergrupper slik at de blir en reell aktør i dialog med velferdstjenestene og får en reell påvirkningsmulighet når det gjelder utformingen av tjenestene? Eller er det legitimt at sosialarbeideren selv melder i fra om tjenester som ikke oppleves som tilstrekkelige eller gode nok for brukerne? Dette er universelle temaer for alle "bakke-byråkrater", som bl.a. Michael Lipsky skriver om (Lipsky 1980). Offentlige tjenestemenn og -kvinner i direkte brukerkontakt er ansvarlige for å omforme gjeldende politikk innenfor de økonomiske og materielle rammebetingelsene som til enhver tid stilles til rådighet. Dette stiller store utfordringer til medarbeidernes lojalitet og faglige integritet. Samtidig så vi i kapittel 8 og 9 hvordan senmoderniteten, nye styringssystemer som New Public Management og en økt individualisering av samfunnet fører til en avpolitisering av velferdssektoren generelt og derav også sosialt arbeid som har sitt hovedarbeidsfelt innenfor offentlig sektor.

I sin bok om sosialt arbeid i kommunen, viser Gunn Strand Hutchinson eksempler på nettopp dette (Hutchinson 2009). Hun viser hvordan den statlige delen av NAV etaten tradisjonelt er vant med å jobbe på oppdrag fra staten uten å sette nevneverdig spørsmålstegn ved hvorvidt tjenestene som gis brukerne oppleves som gode og hensiktsmessige for mottakeren. I en konkret brukersak som gjengis, uttaler en avdelingsdirektør i NAV Nordland at NAV ikke har noen politisk påvirkningskraft ovenfor politikerne og videre at NAV jobber på oppdrag fra helsedepartementet og kun forholder seg til den jobben de er satt til (ibid. s. 100). Hutchinson påpeker at dette er klart motstridende med sosialarbeiderne mandat. Hun er redd for at den nye organisasjonen bidrar til at sosialarbeidernes tradisjon med å involvere seg, handle og varsle når man for eksempel ser at lovverk slår uheldig ut eller bidrar til å utelukke innbyggere med behov for en tjeneste eller ytelse, blir utdefinert. Hutchinson er opptatt av konflikter som kan oppstå i skjæringspunktet mellom lojalitet til egen organisasjon og ledelse, og lojalitet til brukerne og deres interesser. Hun påpeker at både taushetsplikten knyttet til opplysninger om brukere og deres situasjon, samt arbeidsgivers instruksjons- og styringsrett begrenser sosialarbeiderens mulighet til fritt å ytre seg om kritikkverdige forhold som man måtte oppleve i arbeidssituasjonen sin. Samtidig legger arbeidsmiljølovens § 2-5 til rette for at arbeidstakere har rett til å varsle om kritikkverdige forhold ved arbeidsplassen (Arbeidsmiljøloven 2005). Å varsle er å si fra om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen.

Lovbestemmelsene skal bidra til å styrke den reelle ytringsfriheten i et ansettelsesforhold. Arbeidsmiljølovens varslingsregler omfatter tilfeller der arbeidstaker varsler om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen som arbeidstakeren blir kjent med gjennom arbeidsforholdet og som er eller kan være i strid med lover og regler, virksomhetens retningslinjer eller alminnelig oppfatning av hva som er forsvarlig eller etisk akseptabelt. Det understrekes at fremgangsmåten skal være forsvarlig og det skal bl.a. først forsøkes intern varsling – bruke tjenestevei – dersom dette ikke anses å være helt uhensiktsmessig; Det kan for eksempel være forhold hos stedlig ledelse som er grunnlag for varslingen. Arbeidsmiljølovens bestemmelser om varsling gir med andre ord en åpning for at sosialarbeidere – og andre medarbeidere – kan si i fra om alvorlig negative effekter som måtte oppstå for brukere og ansatte i velferdstjenestene.

Erfaring tilsier imidlertid at varsling av kritikkverdige forhold i arbeidsmiljø eller tjenesteyting gjøres relativt sjelden (Fontene 01/11). En årsak til dette er trolig redselen for sanksjoner dersom man sier i fra. Selv om retten til å si ifra om kritikkverdige forhold er så sterkt regulert i lovverket, viser det seg likevel varsling er kontroversielt og vanskelig. I sin artikkel om sosial mobilisering viser Ulla-Carin Hedin til ny forskning som er gjort på temaet i Sverige (Hedin 2011). I følge hennes funn gjøres varsling sjelden av enkeltpersoner, men heller som en gruppe-prosess blant de ansatte, hvor man sammen finner ut at man vil melde fra til ledelsen om ulike kritikkverdige forhold. Funnene viser at slik type varsling gjerne møtes med taushet og passivitet, eventuelt vage lovnader om at noe skal skje – noe det sjelden gjør. Erfaring tilsier også at ledelsen blir mer opptatt av *hvem* som varsler og *hvordan* varslingen skjer, enn av innholdet i varslingen. I verste fall følges varslingen av en disiplinærsak mot den eller de ansatte som har frontet saken. Dersom man velger å gjennomføre varslingen via eksterne kanaler som media eller tilsynsmyndighetene, ser det imidlertid ut til at varslingen får større gjennomslagskraft i organisasjonen og fører til konkrete reaksjoner fra ledelsens side i forhold til å se nærmere på og eventuelt rette opp aktuelle kritikkverdige forhold. Spørsmålet om lojalitet til arbeidsplassen er imidlertid et forhold som raskt bringes på banen, og varsleren(e) kan også denne gangen risikere represalier. Hedin konkluderer med at det nesten utelukkende er varsling via eksterne kanaler som fungerer og som gir grunnlag for endringer knyttet til de kritikkverdige forholdene. Hun ser også for seg at varsling i fremtiden i større grad vil fremføres i allianse mellom de ansatte og brukerne, og mener dette er et interessant tema å se videre på innenfor sosialt arbeid.

Til tross for de belastninger som kan oppstå, vil det likevel til tider være nødvendig å si ifra til noen som har makt og myndighet til å gjøre noe med et problem. Sosialarbeideren vil

ha et etisk ansvar for melde i fra, basert på bestemmelsene i det yrkesetiske grunnlagsdokumentet for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleier i Norge. (FO 2007). En bestemmelse i de yrkesetiske retningslinjene slår fast at fordi sosialarbeiderne gjennom sitt arbeid blir kjent med en rekke forhold som skaper problemer for enkeltpersoner eller grupper, har de et moralsk ansvar for å gjøre disse forholdene kjent. Yrkesutøveren skal bidra til at forhold som rammer utsatte grupper eller individer, får samfunnsmessig oppmerksomhet.

Hutchinson viser i sin bok til hvordan sosialarbeiderne kan jobbe med systematisk informasjonsutveksling mot det politiske miljøet i kommunene, for å gi kontinuerlig informasjon om levekår og sosiale problemer i lokalsamfunnet (Hutchinson 2009). Det kan være fornuftig å ha etablert denne relasjonen i "fredstid" slik at kanalen for å melde fra er etablert når problemsakene dukker opp. Samtidig vet vi at de statlige tjenestene i NAV ikke er vant med tett kontakt med politisk nivå i sin styringslinje. De politikerne som har direkte styringsansvar for de statlige tjenestene i NAV sitter på Stortinget – til forskjell fra kommunepolitikere som har det løpende ansvaret for de kommunale sosiale tjenestene i det lokale NAV kontoret. Det sier seg selv at veien fra NAV kontor til kommunestyret er kortere enn fra NAV kontoret til Stortinget. Det er heller ikke nødvendigvis aksept for at ansatte ved et NAV kontor fremmer sin sak direkte til sentralt politisk nivå uten å gå veien om linja.

Jeg tror utfordringen med å være aktive i offentligheten med informasjon og bekymringer rundt egen tjenesten, støter på flere hindringer innenfor NAV. Den statlige styringslinja i NAV er sterkt preget av en konform og byråkratisk organisasjonskultur, jamfør eksempelet fra Hutchinsons bok. Det er ikke tradisjon for å bryte ut av rekkene og påpeke svakheter eller mangler ved egen organisasjon fra grasrotnivå. Staten er oppdragsgiver og premissleverandør, og i den grad man mener noe om stønadsordninger eller innretning på tjenester, så melder man dette tjenestevei. Men veien kan synes lang fra det enkelte NAV kontor til departement og direktorat der premissene for politikk og tjenesteyting settes. Det blir derfor viktig å ha alternative kanaler.

10.1 Politisk påvirkning gjennom medbestemmelse og tillitsvalgsarbeid

NAV stat har lang tradisjon for og erfaring med en systematisk involvering og medvirkning fra tillitsmannsapparatet. (Hovedavtalen i Staten 2009). Dette kan være en alternativ arena for å ta opp og drøfte kritikkverdige forhold i tjenesten.

Det finnes en sterk kultur med organisering av sentralt og lokalt medbestemmelsesapparat. Disse organene har avtalefestet rett til å møte ledelsen i organisasjonen til jevnlig møter for å drøfte aktuelle forhold og problemstillinger i arbeidsmiljøet eller tjenesten for øvrig. Dette kan være en anledning til å sette ev. bekymringsverdige forhold ved tjenestene ut mot brukerne på dagsorden på en strukturert måte. Innholdet i møtene referatføres, og dersom saken ikke fører frem på lokalt nivå, vil de tillitsvalgte ha mulighet til å ta saken videre til et høyere administrativt nivå. Gjennom sitt tillitsvalgsapparat vil de tillitsvalgte også ha mulighet til å fremme saker direkte til politisk nivå dersom det er store og alvorlige forhold som avdekkes. Systematisk svikt som meldes fra ulike deler av forvaltningen bør gjøres kjent for sentralt politisk nivå dersom egen administrativ ledelse ikke tar tak i saken. NAV stat har flere sterke fagforbund som har kraft til å jobbe på denne måten. De har en lang og god tradisjon for å melde fra om kritikkverdige forhold i arbeidsbetingelsene til de ansatte – særlig har dette vært aktuelt i en svært krevende etableringsfase. Det er nok ikke like mye tradisjon for å melde fra om systematisk svikt i tjenestene til brukerne. Her kan FO som fagforbund være et godt forbilde og støttespiller. FO har imidlertid i liten grad befattet seg med de statlige tjenestene eller medarbeiderne i NAV – noe som kan sies å være stor mangel i deres tilnærming til NAV. Dersom man jobber med å samordne fagforeningsarbeidet innenfor både statlig og kommunal side i NAV på en mer systematisk måte, vil dette kunne være en slagkraftig kanal for å varsle om kritikkverdige forhold og dessuten være med å påvirke utviklingen av NAV organisasjonen. Siden både FO og NAVs største fagforening – NTL – er medlem av samme hovedsammenslutning – LO – burde dette være praktisk gjennomførbart dersom viljen er til stede.

Ett tilsvarende utfordringen med en tradisjonelt lukket og konform organisasjonskultur innenfor NAV stat, er altså å bruke tillitsvalgsstrukturen på en konstruktiv og systematisk måte – ikke bare i forhold til medlemmenes arbeidsmiljø og arbeidsbetingelser – men også i forhold til utforming og nivå på tjenestene til brukerne. Her kan sosialarbeiderne og deres fagforening bringe en ny dimensjon til innholdet i det etablerte medbestemmelsesapparatet. FO vedtok på sin siste kongress i november 2010, en nye sosialpolitisk påvirkningsstrategi kalt "Uredde stemmer" (www.fo.no). "Uredde stemmer" er FOs helse- og sosialpolitiske storsatsing i neste kongressperiode; det vil si de neste 4 årene. Med basis i fylkesavdelingene, de tillitsvalgte og enkeltmedlemmer ønsker FO å bidra til at svikt i velferdsstaten blir satt på dagsorden og synliggjort på en mer systematisk måte. Hensikten er å bidra til økt fokus på hvordan velferdsstaten fungerer på både ulike nivåer i samfunnet – fra individ- og brukernivå til system- og samfunnsnivå – for på den måte å styrke og hindre nedbygging av velferdsstaten. Strategien angir helt

konkrete verktøy for politisk påvirkningsarbeid. Verktøyene kan være alt fra kurs og workshops, tilgang til faktakunnskap og forskning, medietips, oppskrift på å gjennomføre en aksjon, ferdigskrevne leserinnlegg og kronikker til profileringsartikler. Strategien kan tas i bruk av både enkeltmedlemmer og lokale FO-klubber, men vil ofte ha sitt naturlige utspring i en av FOs fylkesavdelinger. Et slagkraftig sosialpolitisk påvirkningsarbeid tilsier dessuten en sterk kobling mellom statlige og kommunale tjenester i NAV kontoret og mellom statlige og kommunalt ansatte. Skal man nå noen vei med det som skal formidles, står man sterkere dersom man er mange, snakker med en stemme og formidler det samme budskapet.

10.2 Empowerment som tilnærming

En annen hindring det er grunn til å henlede oppmerksomheten på er sosialarbeiderens ønske om, kapasitet til eller handlingsrom til å drive politisk påvirkningsarbeid. Det kan virke som det tas for gitt innenfor sentrale fagforeningskretser, at alle sosialarbeidere er politisk bevisste og med et klart ønske om og mulighet til å sysle med sosialpolitikk. Jeg tror imidlertid ikke dette skal tas som en selvfølge. Jeg tror tvert i mot det trengs en økt bevissthet rundt sosialt arbeids rolle innenfor offentlig forvaltning og hvilke mulighetsrom som finnes for sosialpolitisk påvirkningsarbeid. Kan for eksempel empowerment være en relevant faglig tilnærming i så måte? Slik Levin beskriver faget sosialt arbeid, har det et mandat knyttet til påvirkning av undertrykkende samfunnsstrukturer (Levin 2004). Empowerment kan slik settevære en måte å nærme seg dette samfunnsmandatet på slik vi også var inne på i kapittel 9.

Selve begrepet empowerment kan vanskelig oversettes direkte til norsk, da det er et flertydig begrep. Selve begrepet empowerment er bygget rundt ordet "power" som på norsk kan oversettes til både *styrke*, *kraft* og *makt* (Askheim og Starrin (red.) 2007). Disse tre begrepene tar opp i seg den bevegelsen som er implisitt i empowerment-begrepet; enkeltpersoner eller grupper av personer som skal gjennom tilegnet *styrke* opparbeide seg *kraft* som gjør dem i stand til å oppnå *makt* og ta kontroll over eget liv og livsbetingelser. De skal med andre ord bli i stand til å motarbeide undertrykkende prosesser i eget liv eller i sine omgivelser, og derved komme ut av en marginalisert posisjon. Empowerment blir således både en målsetting og et virkemiddel for å nå dette målet (ibid.)

Maja Lundemark Andersen har sammen med flere skrevet en bok om empowerment på dansk (Andersen m.fl. 2000). De understreker sosialarbeiderens ansvar for stadig å

sjekke hvilke teorier og forståelsesrammer de metoder som benyttes i det daglige arbeidet er tuftet på. Det er viktig å analysere de problemene man forholder seg til ut i fra en helhetlig forståelse av samfunnet. På den måten blir man stadig bedre til å undersøke hvorvidt det arbeidet man gjør for å løse sosiale problemer henger sammen med måten de er skapt på. I en slik forståelsesramme vil sosialt arbeid i like stor grad geskjeftige seg med strukturer som individer. I følge forfatterne blir det avgjørende for sosialarbeideren som vil jobbe empowermentbasert, at de spør seg selv hvor deres solidaritet ligger. Innenfor empowerment-tradisjonen jobber de profesjonelle sammen med brukerne i tett og solidarisk partnerskap, fordi selve det overordnede målet er å skape større likhet i samfunnet. Og for å oppnå likhet må grunnlaget være solidaritet. I følge Andersen må sosialarbeideren derfor bekjempe avpolitiseringen av fagfeltet, spørre seg selv om de arbeider mest for systemet eller brukerne, og derved klargjøre for seg selv hvilket verdigrunnlag de jobber etter. Sosialarbeiderne må selv bli empowered (Andersen m.fl. 2000, Tveiten 2007, Slettebø 2000).

Ønske om en myndiggjort sosialarbeider kan imidlertid synes vanskelig å realisere i en arbeidshverdag preget av mengdeproblematikk og tidsnød kombinert med høy faglig kompleksitet. Det kan være grunn til å mane til en "gjenoppvåkning " blant sosialarbeiderne – en kollektiv bevisstgjøring – på veien mot å kunne synliggjøre og påvirke negative forhold i (lokal)samfunnet. Til tross for sitt samfunnsmandat som hjelper og kontrollør, har sosialarbeiderne gjennom kollektive prosesser og veiledning muligheten til å ta tilbake makten over egen fagutøvelse og i større grad selv bestemme innretningen på det sosialfaglige arbeidet som drives innenfor NAV. Det krever imidlertid en fornyet bevissthet rundt sosialt arbeids egenart; innhold og utøvelse. Slik sett kan man si at etableringen av NAV har gitt sosialarbeiderne anledning til å revitalisere sin faglige, helhetlige tilnærming og sitt samfunnsengasjement. Det fordrer likevel at oppdragsgiverne fra hhv statlig og kommunal styringslinje, og organisasjonen for øvrig ser verdien av dette engasjementet og legger til rette for at det skal utvikle seg konstruktivt.

Rolf Rønning inntar for øvrig en kritisk holdning til hvorvidt sosialarbeiderne innenfor rammen av offentlig velferdssektor vil ha mulighet til å realisere idealene om brukermedvirkning og empowerment (Rønning 2010). Han anfører at sosialarbeiderne bør erkjenne sin dobbeltrolle og kommunisere en reflektert tvetydighet som kan føre til en ryddigere og redeligere samarbeidsrelasjon med brukerne. Sosialarbeiderne innenfor rammen av offentlig sektor vil aldri kunne være *bare* klientens advokat. Videre påpeker han som flere andre at for at empowerment skal fremstå troverdig som faglig tilnærming, må det arbeides med både individuelle og strukturelle forhold. Samtidig er det viktig at den

individuelle empowerment-tilnærming ikke ender med at bruker står til ansvar for manglende progresjon og resultater for egen del, samtidig som strukturelle maktforhold som hindrer utviklingen ikke er endret. Rønning konkluderer med at radikal empowerment-tilnærming som søker fundamental endring i maktstrukturer i samfunnet, antageligvis ikke er et prosjekt for offentlig ansatte.

Dette er en konklusjon som jeg er enig med Rønning i, og vi er med andre ord tilbake ved noen av de innvendingene jeg synliggjorde tidligere i oppgaven. Sosialt arbeid innenfor offentlig forvaltning lever ikke noe fritt og uavhengig liv. Faget er avhengig av de økonomiske og organisatoriske rammene som til en hver tid blir stilt til rådighet, og jobber dessuten på oppdrag av offentlige styringslinjene. Spørsmålet blir da hvordan man kan skaffe seg tilstrekkelig handlingsrom til at man likevel kan oppleve en meningsfull arbeidshverdag hvor også sosialfaglige idealer og verdier blir virkeliggjort?

11. AVSLUTTENDE DRØFTING

Jeg vil nå forsøke å runde av denne oppgaven med noen avsluttende drøftinger rundt temaet for denne oppgaven: Sosialt arbeid i en ny tid; hvordan forstå sosialt arbeids rolle i NAV kontoret. Med bakgrunn i de forhold som er drøftet tidligere i oppgaven blir det viktig å avklare hvordan sosialt arbeid kan finne sin faglige og organisatoriske plass innenfor NAV kontoret. Hvilke forutsetninger må ev. være på plass for at dette skal kunne fungere på en hensiktsmessig måte?

11.1 Et fag basert på spenninger

Sosialt arbeids interne motsetninger og ulikhet i faglige tyngdepunkt er som vi har sett på tidligere i oppgaven en velkjent dimensjon ved faget. Sosionomene har levd med dette i flere tiår allerede, og særlig har forholdet mellom *forvaltning og behandling* og forholdet mellom intervensjon mot *individ eller samfunn* vært tilbakevendende temaer i diskusjoner knyttet til profesjonens fagforståelse. Det med andre ord en mengde uforløste spenninger innen fagfeltet som ikke er av ny dato. Spenningene har imidlertid funnet sin balanse innenfor de systemene de har levd under – for eksempel innenfor den kommunale sosialtjenesten. Sosialt arbeid og sosialarbeideren har mer eller mindre hatt enerett på stillinger innenfor dette velferdsområdet (Terum 2003). Diskusjonene om faglig innretning og fokus har imidlertid vært levende hele veien, og parolen "Ta sosialt arbeid tilbake" har vært hevet med jevne mellomrom som en motvekt til forvaltningen av økonomisk sosialhjelp som etter hvert ble en svært stor del av arbeidet til sosionomene ved sosialkontoret. U(for)løste spenninger som har overlevd i ett system, vil gjerne blomstre når omstilling og organisasjonsendringer gjør det nødvendig å nyorientere seg faglig. Er det mulig å tenke seg at når sosialarbeiderne nå gjør opprør mot sosialt arbeids stemoderlige behandling innenfor NAV, så kan dette tolkes som projeksjoner av egne, indre profesjonsspenninger? En vesentlig del av kritikken som hevdes er foruten overfokuset på statlige forvaltningsoppgaver, at oppfølgingsarbeidet er sterkt individorientert og for liten grad befatter seg med forebygging og intervensjoner på samfunnsnivå. Dragkampen mellom arbeid på ulike nivåer – fra individ og gruppe til politikk, samfunn og organisasjon – er med andre ord ikke av ny dato. Men den er like relevant for det.

Et springende spørsmål i forlengelse av denne erkjennelsen blir hvilket mandat har egentlig sosialarbeiderne? Hvilke sosiale problemer er det vi anerkjenner som relevante for vår faglige kompetanse? Eller kanskje vi kan ta spørsmålsstillingen enda lengre og

spørre oss hva er et sosialt problem – og hvem sitter på definisjonsmakta? Skal sosialarbeideren innenfor offentlig forvaltning først og fremst jobbe på den oppgaven som det offentlige, staten har gitt oss? Innenfor rammen av NAV vil det i så fall si en sterk orientering mot arbeid og aktivitet – selv om det påviselig er mange andre tilgrensende problemområder i den enkeltes liv som da må håndteres i sammenheng med dette. Eller er sosialarbeiderens dypest sett kun ansvarlig ovenfor de underprivilegerte i samfunnet; de fattige og utstøtte – og derav bør ha fokus på å lindre, trøste og styrke deres posisjon i samfunnet – være en politisk endringsagent?

Jeg tror ikke det nødvendigvis finnes noen helt klare svar på dette. Mitt anliggende har vært å få frem hvilke iboende spenningsfelt som preger faget sosialt arbeid. Disse spenningsfeltene må anerkjennes og artikuleres. Kanskje vil det også være mulig å snu problemstillingen på hodet; I stedet for å fokusere på hvordan spenningene i faget sliter faget i ulike retninger og fører til uklar profesjonsidentitet på både utad og innad – kan det være mulig å se på fagets spenningsfelt som dets styrke og egenart, og noe som gjør faget spesielt interessant eller egnet til det komplekse mandatet som ligger til NAV kontoret?

I sin bok om "Hva er sosialt arbeid" peker Irene Levin på at det er nettopp spenningsfeltene i sosialt arbeid som *er* dets faglige egenart. Det er ikke noe som man bør prøve å endre på eller få til å forsvinne. Hun peker på tre sentrale spenningsfelt hvor sosialarbeideren opererer innenfor; disse er spenningsfeltet mellom *teori og praksis*, mellom *hjelp og kontroll*, og dessuten det siste som har vært aktualisert i forbindelse arbeidet innenfor NAV: spenningsfeltet mellom *individ og samfunn*. Hun er opptatt av at sosialarbeiderens hovedfokus er "personen i situasjonen" og sier bl.a. at "(...) Det er med andre ord ikke snakk om bare individet eller bare gruppen, det er heller ikke snakk om bare samfunnet. Men i sosialt arbeid må en forholde seg til alle delene gjennom å arbeide med forholdet mellom dem. Et slikt fokus for oppmerksomhet kan være problematisk, med det gjør det ikke mindre betydningsfullt av den grunn. Det gjør det til et reelt spenningsfelt" (Levin 2004, s.13).

Også Catrine Torbjørnsen Halås tar i sin artikkel "Balansekunst i NAV" (Halås 2010) til orde for at sosialt arbeid er en balansekunst mellom motsetninger. Hun peker på at den redselen mange sosialarbeidere har i forhold til NAV som organisatorisk ramme for sitt faglige virke, handler om at spenningsfelt som fremstår som tilsynelatende motsetninger og som må balanseres på en god måte. Dette handler for eksempel om frykten for at systemfokus skal true individ- og relasjonsfokus, at prosedyretenkning og

standardisering i oppfølgingsarbeidet skal gå på bekostning av den praktiske kunnskapen som eies av den enkelte og som utvikles gjennom praktisk erfaring og refleksjon. Videre er det en frykt for at mål- og resultatfokus skal overforenkle prosedyrer og fremgangsmåter og slik gå på bekostning av sirkulære arbeidsprosesser hvor mangfoldet og kompleksiteten i brukernes utfordringer blir anerkjent og ivaretatt. Dette vil i sin tur kunne gå ut over tjenestens evne til å finne lokalbaserte løsninger og forståelse av kontekstuell kunnskap. Halås peker også på sosialarbeidernes frykt for av system- og lojalitetskrav skal true sosialarbeidernes mulighet til å stille kritiske spørsmål til egen virksomhet og omgivelser som bidra til å skape eller opprettholde sosiale problemer. Halås konkluderer likevel med at disse spenningsfeltene har sosialtjenesten alltid stått i, men at i møte med den nye NAV organisasjonen har spenningsfeltene kommet tydeligere frem. Gjennom å anerkjenne og tydeliggjøre spenningsfeltene gis fagfeltet en unik mulighet til faglig utvikling – under forutsetning av at man evner å snu frykten og de opplevde truslene mot egen faglighet til muligheter og innovasjon. Slik sett, hevder Halås blir utfordringen "(...)ikke å velge et enten eller, men sikre en utvikling som gjør oss i stand til å håndtere den komplekse vev sammensatt av å ivareta både det skriftelige og det muntlige, både det universelle og det unike, både det allmenne og det lokale, og både det tidløse og det tidsbundne" (Halås 2000, s. 142). Halås konkluderer på denne bakgrunn med at NAV etableringen gir en mulighet til å skape nytt verdifullt innhold i sosialfaget og ny praksis bak ordene. For å oppnå dette må de som arbeider i NAV inviteres til å være med å oppdage og skape den nye praksisen. En slik tilnærming til utvikling av ny faglig praksis vil i følge Halås kunne være både skapende og samlende for det tverrfaglige praksisfeltet i NAV.

11.2 NAV kontoret som organisatorisk innretning

Neste spørsmål som da tvinger seg frem er hvorvidt NAV kontoret som organisasjon representerer de institusjonelle rammevilkårene som sosialt arbeid trenger for å komme til sin rett. For å nærme meg den problemstillingen vil jeg starte med å rekonstruere hvilken type organisatorisk innretning sosialarbeiderne har lagt bak seg. Siden misnøyen har vært stor med sosialt arbeids plass og rolle i NAV kontorene, kan det jo være legitimt å spørre om alt var mye bedre før?

I følge den tidligere omtalte Funksjonsevnestudien rapporterte respondentene her at de var misfornøyd med måten de ble møtt og fulgt opp ved sitt lokale sosialkontor; jo større problembelastning den enkelte hadde, jo mer misfornøyd (van der Wel m.fl. 2006).

Samtidig vet vi at brukertilfredsheten i sosialtjenesten tradisjonelt har vært lav. Tall henter fra TNS Gallups nasjonale innbygger- og brukerundersøkelse i 2004, viser at av de

kommunale tjenestene ble sosialtjenesten rangert nederst, og etaten hadde lav tillit blant sine brukere (Lislerud 2010). Sosialtjenestene hadde med andre ord store problemer med brukertilfredshet, gjengangerproblematikk blant brukerne og (for) høyt fokus på forvaltning og saksbehandling også tidligere. Til forskjell fra en brukerorientert praksis som preges av helhetlig tilnærming, tid til å lytte og ta utgangspunkt i brukerens formuleringer av egne ønsker og behov, er en forvaltningsorientert praksis preget av kategorisering av brukere, regelorientering og fokus på regnestykker og vedtak (Terum, 2003).

Beslutningsprosessene foregår skjult for brukeren og har en diffus og tilfeldig karakter. Store deler av den tidligere sosialtjenesten kan sies å ha vært kjennetegnet av disse beskrivelsene. Det er dokumentert store variasjoner i både utbetaling av sosialhjelp og stønadslengde kommunene i mellom (SHdir 2006). Dette har bl.a. bakgrunn i den utvidede adgangen til å utøve skjønn ved tildeling av ytelser og hjelpetiltak. Evnen til å utøve skjønn på en faglig og menneskelig sett forsvarlig måte som sikrer brukerens rettssikkerhet, var lite tematisert i sosialtjenestefeltet (Terum 2003).

Rolf Rønning fremholder at de tidligere sosialtjenestene medvirket til en form for institusjonell ydmyking i møte med sine brukere (Rønning 2005). Det er dokumentert at svært mange brukere opplevde det ydmykende og vanskelig å forholde seg til sosialtjenesten (Lødemel m.fl. 2006, Flavik (red.) 2004, Underlid 2005). Dette dreier seg imidlertid ikke nødvendigvis om møtet med den enkelte saksbehandler som ofte gjorde så godt han kunne; Rønning påpeker at det er selve innretning på tjenesten som virker ydmykende. Han peker på at forhold som fysiske rammer (slitte venterom, låste dører osv), regelorientert praksis, en organisasjon preget av dårlige og tilfeldige rutiner, stadig skifte av saksbehandler, teknikktenkning og paternalisme ("vi vet hva som er best for deg") ga inntrykk av å ikke ta brukerne og deres problemer på alvor. Dette type opplevelse blir nødvendigvis kontraproduktiv i forhold til hva som var – og fremdeles er – sosialtjenestens egentlig siktemål; å styrke brukernes selvtilit og egenverd, bidra til mobilisering av deres ressurser og gjøre dem selvstendige og i stand til å klare seg selv. At sosialtjenestens brukere – noen av de mest utsatte og marginaliserte brukerne i samfunnet – opplevde møtet med de "undertryktes advokater", sosialarbeiderne, som nedverdiggende og ydmykende skapte dessuten en legitimitetskrise både for sosialtjenesten som organisasjon og sosialarbeiderne som profesjon.

I boken "Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde" spør de danske forfatterne, Peter Høilund og Søren Juul, seg hvordan det kan være slik at innbyggere føler seg krenket i møtet med sosialtjenestene når sosialt arbeid er en slag "hjelpens univers" hvor de gode viljer hersker (Høilund og Juul 2005)? Deres forklaring er de institusjonelle

rammene som sosialt arbeid opererer innenfor; makt og økonomisk rasjonalitet setter grenser for sosialarbeidernes mulighet for å jobbe fullstendig på brukerens premisser og anerkjenne hans eller hennes livsanskuelse og ønsker fullt ut. Flere sosialarbeidere og forskere deler bekymringen for hvordan de institusjonelle rammene påvirker faget; Randi Kroken spør i en artikkel om sosialarbeidernes samfunnsoppdrag er i endring (Kroken 2006). Kroken viser til økende fokus på økonomisering og effektivisering i moderne velferdsorganisasjoner. Hun hevder at helse- og sosialarbeidere oversvømmes av ansvar, mens aktører på politisk- og administrativt plan i offentlige organisasjoner avgrenser seg og delegerer etiske og moralske dilemmaer til yrkesutøverne som ikke har samme mulighet for avgrensning. Grasrotarbeiderne blir dermed sittende med et ensomt ansvar for å utøve velferdsstatens ambisiøse sosialpolitikk om deltagelse og inkludering, og de disiplineres ved at de ytre strukturene som rammer inn arbeidet deres internaliseres.

Høilund og Juul påpeker at med bakgrunn i en hermeneutisk forståelsesramme vil fornuften alltid være forankret i tid og rom (Høilund og Juul 2005). En forandring i sosialt arbeids praksis innenfor de sosiale tjenestene virkeliggjøres ikke av appeller til den enkelte sosialarbeid, men forutsetter forandringer og kamp om innholdet i de dømmekraftsformer som dominerer i de sosiale institusjonene. Dømmekraft kan defineres som evnen til å kombinere regler og den menneskelige fornuft. Innenfor offentlig forvaltning skal vi for eksempel ikke bare ta den rette avgjørelsen i juridisk forstand, men avgjørelsen skal også være *god*. Dømmekraft er slik sett knyttet til etikk og utøvelsen av skjønn, og krever reflekterte sosialarbeidere som er trenet på å analysere etiske og moralske dilemmaer.

NAV reformen har vært en stor organisatorisk reform. Med den radiale endringen i rammer for det sosialfaglige oppfølgingsarbeidet blir det viktig å være våken og bevisst på hvordan rollen som veileder utvikler seg. Slik sett kan man si at endringen i organisasjon og institusjonelle rammer gir muligheter for å løfte sosialarbeiderrollen og de sosiale tjenestene ut av det dysfunksjonelle sporet det var inne i. Sosialarbeiderens evne til etisk refleksjon og erfaring med veiledning over egen praksis kan løftes frem som et positivt tilfang i den nye organisasjonen.

Anita Røysum er opptatt av at NAV organisasjonen har ulike veier man kan gå fremover (Røysum 2009). På samme måte som jeg har gjort i denne oppgaven peker hun på de fagtradisjoner og kunnskapsgrunnlag som sosialt arbeid bygger på. Hun understreker bl.a. i den sammenheng at sosionomene i sitt arbeid opererer innenfor tre spenningsfelt; person, forvaltning og samfunn. Hun peker på at sosionomrollen har utviklet seg i takt

med utviklingen av velferdsstaten og den alltid har hatt en profesjonsidentitet knyttet til det å være utøvere av sosialpolitiske målsettinger. Siden 1960-årene har den blitt stadig mer saksbehandler- og forvaltningsorientert, bl.a. ved å drive informasjons- og opplysningsarbeid, ved å utmåle og tildele tjenester og ytelser, og ved å avklare og veilede i forhold til brukernes rettigheter innefor offentlige tjenester generelt. Forvalterrollen er imidlertid kombinert med et mer tradisjonelt sosialfaglig fokus på brukerens situasjon og helhetlig tilnærming. Røysum er bekymret for at forvalterrollen i sosialt arbeid i NAV til stimuleres og utvikles på bekostning av den brukerorienterte og samfunnskritiske rollen. Hun peker på at sosionomprofesjonen i NAV bør synliggjøre sin kompetanse inn mot de generelle behovene hos folk flest slik som god helse eller et godt liv. Samtidig undrer hun seg om sosialarbeiderne i NAV i større grad bør konkurrere med de øvrige fagpersonene i organisasjonen med basis i sitt opprinnelige grunnlag for faget slik som å lindre, behandle, habilitere og endre samfunnsbetingelser. Hun mener det kan være at en i NAV rendyrker sosionomenes hjelpe- og endringsrolle, hvor vekst og endring for brukeren er det sentrale, og ikke nødvendigvis arbeid basert på saksbehandling og forvaltning.

Det som synes sikkert er at NAV nå er ved et veiskille hva gjelder utviklingen av NAV kontorene og veilederrollen der. Det er fremdeles ikke gitt hvordan NAV kontorene som arbeids- og velferdstjeneste skal bli i fremtiden (Andressen og Fosseth 2011). Forfatterne kan på den ene siden se konturene av et arbeidsrettet NAV kontor med hovedfokus på en avgrenset og standardisert oppgaveportefølje med tilhørende standardiserte prosedyrer for oppfølging av brukerne, og hvor hovedmålet er å nå resultatmålene som er satt fra overordnet hold. Da blir NAV kontoret en tjeneste som administrerer inntektssikring og utarbeider aktivitetsplaner – men som setter selve oppfølgingen og iverksettingen av aktivitet ut til eksterne aktører slik som helsetjenester og tiltaksleverandører. Samtidig er det i følge forfatterne også mulig å se konturene av en annen type utvikling; veiledere ved NAV kontor som i større grad tar en veilednings- og koordinatortype oppgave, og der NAV kontorene i samarbeid med eksterne aktører, arbeidsliv, kommunale tjenester og lokalsamfunnet for øvrig tøyser byråkratiske stengsler og bidrar til fleksible løsninger på brukernes premisser. Etter forfatterens oppfatning er sosialarbeiderne godt egnet til å bekle denne siste rollen.

11.3 Sosialfaglig ledelse

Men hvordan kan man sikre at NAV kontoret som organisasjon utvikler seg i riktig retning sett fra et sosialfaglig perspektiv?

I boken "NAV ved et veiskille" rettes det bl.a. fokus på den lokale NAV leder som utviklingsleder (Klemsdal 2011). I boken pekes det på den svært komplekse oppgaven som skal løses av lederen for de lokale NAV kontorene: Lederen har det overordna ansvaret for at relasjonene og kommunikasjonen mellom kontoret og omgivelsene, de ansatte og brukerne, fungerer. Det handler om å ivareta og utvikle samhandlingen med andre statlige og kommunale etater, spesialisthelsetjensten og utdanningsinstitusjonene. Relasjonen til arbeidslivet og arbeidsgiverne skal vedlikeholdes og utvikles. Samtidig skal samarbeidsrelasjoner og grensesnitt innover i egen etat og utover mot eksterne tiltaksleverandører avklares og justeres. Forfatterne peker også på at en viktig ledelsesoppgave er å håndtere strømmen av styringssignaler fra direktoratet og balansere disse opp mot de kanskje mer vage resultatmålene fra kommunal side. Leder er en viktig person når det gjelder å balansere kommunale og statlig interesser i NAV kontoret, og slik sørge for å berede grunnen for et likeverdig partnerskap. Og opp i alt dette skal den daglige driften ivaretas i tråd med reformens intensjoner.

I følge Klemsdal er NAV lederens hovedoppgave å skape sammenheng og mening i det nye NAV kontoret. Måten partnerskapet mellom stat og kommune er utformet gir NAV lederen en prinsipiell autonomi. En minimums-designet reform slik som NAV reformen, hvor mye av det som skal skje i praksis ikke er spesifisert i reformdokumentene, men overlatt til det lokale NAV kontoret, gir NAV leder og det lokale kontoret store muligheter til å forme kontoret både i forhold til organisering og arbeidsformer. Reformen fremstår som en skisse med noen konkrete målbilder. Disse må imidlertid oversettes til lokale forhold og forutsetninger for å gi mening – og det blir lederens oppgave å lede medarbeiderne gjennom denne omfattende oversettelsesprosessen av reformens begreper og handlingsvalg og derigjennom skape ny sammenheng og mening. Dette er den store utviklingsoppgaven for lederne. Klemsdal viser her til Lévi-Strauss sine teorier; han karakteriserer den påfølgende prosessen som brikolasje, som en oppfinnsom og kreativ måte å sette sammen eller reparere ting på basert på de verktøy og materialer man har tilgang på der og da (Lévi-Strauss 2002 fra Klemsdal 2011). Brikoløren er med andre ord en kompetent og kreativ amatør som lager ting med det han måtte ha for hånden. NAV lederen som brikolør vender seg i denne sammenhengen bort fra reformen og mot den nye arbeidssituasjonen for de ansatte, og jobber med å få den til å fungere ved å skape sammenheng mellom nye og gamle elementer i situasjonen, ved å improvisere og prøve seg frem for å se hva som fungerer i praksis. Oversettelse og brikolasje henger med andre ord tett sammen, men i en vekselvirkning. Der oversettelsen bryter radikalt med

tidligere praksis eller arbeidssituasjon for de ansatte, gir dette et stort potensial for utvikling.

Jeg oppfatter Klemsdals betraktninger som interessante. Den åpne agendaen som etableringen av NAV kontorene faktisk gir, skaper muligheter i forhold til å forme oppgaveløsning og praksis på det enkelte kontor. Den radikale organisasjonsendringen som NAV reformen representerer, fordrer utviklingsledelse. Ny praksis etableres gradvis gjennom aktiv oversettelse og brikolasje. Dette gir store muligheter for sosialfaglig påvirkning til både form og innhold på det enkelte NAV kontor. Lederen har imidlertid en nøkkelposisjon i dette arbeidet som premissleverandør til både form og innhold i den lokale prosessen. Det blir derfor etter min oppfatning viktig at den lokale NAV lederen innehar sosialfaglig kompetanse – alternativt har god forståelse og innsikt i sosialt arbeid.

Dette leder meg inn på mitt siste poeng i denne sammenheng; ønsker man mer plass og aksept for sosialfaglig innsats i NAV kontoret, så bør det jobbes målrettet for at det rekrutteres flere ledere med denne basiskompetansen. Her har FO et særskilt ansvar, men også kommunen, KS og kommunal avdeling ved Arbeids- og velferdsdirektoratet har mulighet til å påvirke denne utviklingen. Sosialfaglige ledere vil potensielt ha større mulighet for å gripe bredden av fag- og arbeidsområder ved NAV kontoret, og gi sosialfaget tilbørlig plass i organisasjonen; Innenfor de tradisjonelle sosiale tjenestene – men ikke minst innenfor fagområder som kan oppleves som nye for mange sosialarbeidere slik som sykefraværsoppfølging, attføringsarbeid, mottak og oppfølging av arbeidssøkere osv. Som jeg forsøkte vise i første delen av oppgaven finnes det mange likhetstrekk mellom hvordan NAV tenker oppfølging av sine brukere ved NAV kontoret og hvordan sosialfagets verdigrunnlag og metode er innrettet. Dette bør kunne utnyttes ved en bevisst promotering og utvikling av sosialt arbeid, noe modellen i kapittel 6 var ment å illustrere.

12. AVSLUTNING

NAV seilassen har vært en krevende øvelse for alle impliserte der farten har vært høy og kursen ustø. Samtidig gir innretningen med kommunal og statlig sameksistens en del muligheter som tidligere ikke var mulig å realisere. Det gjelder å identifisere og gripe mulighetene. For å lykkes med det må man identifisere handlingsrommet man har og nyttiggjøre seg det. Det kan sies å være lettere sagt enn gjort i en svært hektisk og delvis uoversiktlig arbeidshverdag.

Den enkelte veileder ved NAV kontoret kan lett bli fanget i rutinemessige saksbehandlingsoppgaver som har som første og eneste formål å sikre inntektene til folk. Det kan også være lett – slik som også studiene i bruk av arbeidsmarkedstiltak viser – at man velger å holde fokus på de brukerne med lette eller moderate problemer. Det er lettere å samarbeide med dem – og ikke minst er det lettere å oppnå resultater for dem. De matcher kanskje også bedre kompetansen til veilederne ved NAV kontoret – særlig de uten sosialfaglig eller annen veiledningskompetanse. De mest sårbare og problembelastede brukerne kan lett bli nedprioritert i en slik arbeidshverdag. Dette er reelle utfordringer ved en rekke NAV kontor i dag. Samtidig ser vi at arbeidslinja og økt individualisering slår inn i oppfølgingsarbeidet med både tilskuede og utilsiktede konsekvenser for både brukere og fagpersoner, jfr. kapittel 8 og 9.

Sosialt arbeid er under utvikling innenfor den nye organisatoriske og faglige rammen som NAV kontorene representerer. Metodisk er jeg sikker på at sosialt arbeid kan spille en vesentlig rolle i oppfølgingsarbeidet mot ulike brukergrupper slik det er vist i kapittel 6. Samtidig tror jeg sosialarbeidere kan bidra med sin helhetsforståelse for hvordan sosiale problemer oppstår og kan påvirkes på samfunnsnivå. Det gjelder bare å finne noen hensiktsmessige kanaler for denne type påvirkningsarbeid slik vi var inne på i kapittel 10.

Etter mitt syn trengs det tydelige forventninger fra styringslinjene kombinert med en klar og fremtidsrettet ledelse for å møte de (sosial)faglige utfordringene som NAV står ovenfor. Både statlig og kommunal styringslinje må være tydelig på at bredden av brukere ved NAV kontoret skal ivaretas – om de står fjernt fra eller tett ved ordinært arbeidsliv. Og det er bredden i utfordringer i den enkeltes liv som skal ivaretas i innsatsen med å hjelpe den enkelte til arbeid. Språk skaper virkelighet: Det er de problemstillinger og forventninger som gis oppmerksomhet, som det jobbes med. Som leder blir det derfor viktig å ha helhetsforståelse og aksept for bredden i NAV kontorets tjenester slik de fremkommer i lover og andre styringsdokumenter – fra både stat og kommune. Deretter må innsatsen

ved kontoret styres med hensyn til kapasitet og kompetanse knyttet til de ulike oppgavene og fagområdene – alt etter som hva som er nødvendig for å løse oppgaven på en tilfredsstillende måte. Samtidig må det ikke underslås at en rekke problemer som gir seg utslag hos enkeltpersoner – enten dette er arbeidsløshet, boligproblemer eller økonomiske problemer – må finne sin løsning på samfunnsnivå. Det blir derfor viktig at NAV er sterkt forankret i lokalsamfunnet, og i stadig tett dialog og samhandling med andre deler av kommunal forvaltning og lokalpolitikken forøvrig.

Til slutt i denne oppgaven vil jeg slutte med til konklusjonen fra Langeng og Stene som i sin artikkel om sosialt arbeid i NAV understreker at:

”(...) I NAV sammenheng strekker sosialfaget seg derfor utover de tradisjonelle sosiale tjenestene. Ved å ta utgangspunkt i fagets primæroppgave og menneskenes sosiale behov, uavhengig av de institusjonelle grensesnittene mellom stat og kommune, kan derfor NAV åpne nye muligheter for sosialfaget utover det de gamle sosiale tjenestene representerte. Dette fordrer at man tar utgangspunkt i praksis som konstituerende for sosialt arbeid. Sosialt arbeid bør derfor kjenne sin besøkelsestid, aktivt påvirke utformingen av NAV og tillate seg å selv bli påvirket og utviklet av sine nye omgivelser”

(Haavorsen (red.), 2010).

Litteraturliste:

Alvesson, Mats og Sköldbberg, Kaj (1994): *Tolkning og refleksjon. Vetenskapfilosofi og kvalitativ metod*

Studentlitteratur

Andersen m.fl. (2000): *Empowerment på dansk*

Dafalo forlag

Andreassen, Tone Alm og Fossetøl, Knut (red.) (2011): *NAV ved et veiskille.*

Organisasjonsendring som velferdsreform.

Gyldendal Akademisk

Andreassen, Tone Alm og Reichborn-Kjennerud (2009): *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*

AFI-notat 2/09. Arbeidsforskningsinstituttet

Askeland, Guri Aga m.fl (2010): *Dokument i klientarbeid: journalar, sosialrapportar og saksframstillingar i sosialt arbeid*

Gyldedal Akademisk

Askheim, Ole Petter og Starrin, Bengt (red.) (2007): *Empowerment i teori og praksis*

Gyldendal Akademisk

Dyb, Evelyn m.fl. (2004): *Sosialt perspektiv på bolig*

Abstrakt forlag

Eriksen, Rita Elisabeth (1998): *Fra klient til deltaker – et perspektiv på sosialt arbeid ved sosialkontor*

Diakonhjemmets høgskolesenter. Litteraturtjenesten

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*

Polity Press

Flavik, Anne Lise (red.) (2004): *Fattig Talt*

Stølen Media/Studio A7, utgitt med støtte av sosial- og helsedirektoratet

Fløtten, Tone (2006): *Poverty and Social Exclusion – Two Sides of the Same Coin?*

Fafo

Freire, Paulo (1999): *De undertryktes pedagogikk*

Gyldendal Akademisk

Gjerdrem, Jorun (red.) (2010): *Hvem var vi – hvem er vi – hvem blir vi. Å bygge en profesjon*

Fellesorganisasjonen (FO)

Grønningssæther, Arne (red.) (2009): *Sosialt arbeid. Tilbakeblikk – utfordringer – visjoner*

Jubileumstidsskrift, Norsk sosionomforbund 50 år

Halås, Catrine Torbjørnsen (2007): *Balansekunst i NAV?*

I Hvem var vi – hvem er vi – hvem blir vi. Å bygge en profesjon

Fellesorganisasjonen (FO)

Hansen, Inger Lise Skog og Grønningsæther, Arne Backer (2010): *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitik*
Fafo-rapport 2010:40

Harsløf, Ivan og Seim, Sissel (red.) (2008): *Fattigdommens dynamikk. Perspektiver på marginalisering i det norske samfunnet*
Universitetsforlaget

Hernes, Thorgeir m.fl. (red.) (2010): *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*
Gyldendal Akademisk

Hedin, Ulla-Carin (2011): Mobilisering, motstand og kritikk i offentlige organisasjoner. I *Social mobilisering – en utmaning for sosialt arbeid*
Gleerups

Hutchinson, Gunn Strand (2009): *Sosialt arbeid i kommunen. Samfunnsmandat og handlingsrom*
Gyldendal Akademisk

Høiland, Peter og Juul, Søren (2005): *Anerkendelse og dømmekraft i sosialt arbeid*
Hans Reitzels forlag

Haavorsen, Paal (red.) (2010): *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*
Gyldendal Akademisk

Klemsdal, Lars (2011): *NAVet i reformprosessen: den lokale NAV-lederen som utviklingsleder*
I NAV ved et veiskille
Gyldendal Akademisk

Kokkin, Judy (2009): *Profesjonelt sosialt arbeid*
Universitetsforlaget

Kroken, Randi (2006): Nye perspektiver på sosialarbeiderens samfunnsoppdrag
Nordisk Sosialt arbeid 4/2006, s. 306-316

Levin, Irene (2004): *Hva er sosialt arbeid?*
Universitetsforlaget

Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*
Russel Sage Foundation

Lislerud, Kristinan (2010): *NAVet som knakk*
Pax forlag a.s

Lorentsen, Thomas (2007): *Kunnskapsstatus i sosialhjelpsforskningen*
Fafo-rapport 2007:33

Lødemel, Ivar og Johannesen, Asbjørn (red.) (2005): *Tiltaksforsøket: mot en inkluderende arbeidslinje?*
HIO-rapport 2005 nr. 1

Marthinsen, Edgar og Skjefstad, Nina (red.) (2007): *Tiltaksarbeid i sosialtjeneste og NAV – tett på!*
Universitetsforlaget

Paulsen, Mia (2011): *Hus treng folk, folk treng hus*
Nyhetsartikkel i Fontene 03/2011

Rønby, Alf (2007): *Det sociala arbetets konst*
Fontene, 2/2007, s. 20-21

Ryen, Anne (2002): *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*
Fagbokforlaget

Rønning, Rolf (2004): *Omsorg som vare? Kampen om omsorgens sjel i norske kommuner*
Gyldendal Akademisk

Rønning, Rolf (2005): *Den institusjonelle ydmykingen*
Nordisk sosialt arbeid, 2/2005, s. 111-121

Røysum, Anita (2010): *NAV's stebarn*
Aftenposten 30.6.2010

Røysum, Anita (2009): *Er NAV framtidens arena for sosionomene?*
I Sosialt arbeid. Tilbakeblikk – utfordringer – visjoner
Jubileumstidsskrift, Norsk sosionomforbund 50 år

Skjong, Gerd og Conradi, Hallgerd (2010): *Kompetansesvikt i NAV*
Aftenposten, 17.2.2010

Skjong, Gerd (2008): *Rolla som sosialarbeidar i små NAV-kontor – omdanning, avvikling eller utvikling*
Masteroppgave i helse og sosialfag ved Høgkolen i Volda

Slettebø, Tor (2000): *Empowerment som tilnærming i sosialt arbeid*
Nordisk sosialt arbeid 2/2000, s. 75-85

Stolanowski, Per Arne (2009): *Er det plass til sosialfaglig arbeid i NAV?*
I Sosialt arbeid. Tilbakeblikk – utfordringer – visjoner
Jubileumstidsskrift, Norsk sosionomforbund 50 år

Stolanowski, Per Arne og Tvetene, Karin Gustavsen (2005): *Har vi råd mamma? Om inntektssikring og fattigdom*
Cappelen Akademisk forlag

Sveberg, Lars (1995): *Marginalitet*
Studenlitteratur

Terum, Lars Inge (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutningen i sosialt arbeid*
Kommuneforlaget

Thomassen, Magdalene (2006): *Vitenskap, kunnskap og praksis. Innføring i vitenskapfilosofi for helse- og sosialfag*
Gyldendal Akademisk

Tveiten, Sissel (2007): *Den vet best hvor skoen trykker... Om veiledning i empowermentprosesser*
Fagbokforlaget

Underlid, Kjell (2005): *Fattigdommens psykologi. Oppleving av fattigdom i den moderne Norge*
Samlaget

Van der Wel, Kjetil m.fl. (2006): *Funksjonsevne blant langtidsmottakere av sosialhjelp*
HIO-rapport 2006 nr. 29

Viggen, Eirik Dahl (2011): *Sladrehank skal sjøl ha bank*
Nyhetsartikkel i Fontene 01/11

Villadsen, Kaspar (2005): *Filantropi og `neo-filantropi` i det sociale arbejde*
Nordisk Sosialt arbeid 3/05, s 207-219

Villadsen, Kaspar (2003): *Det sociale arbete som befrielse*
I M. Järvinen og N. Mik-Meyer (red.): At skabe en klient
Hans Reitzels forlag, s. 192-226

Wahl, Asbjørn (2009): *Velferdsstatens vekst – og fall?*
Gyldendal Arbeidsliv

Wergeland, Ebba (2009): *Arbeid eller brød – historien bak NAV-reformen*
Rødt! 1/09

Young, Jock (1999): *The Exclusive Society*
Sage Publications

Øvrelid, Bjarne (2011): *På sporet av det tapte fellesskap: Kritisk blikk på individualisering av brukere*
(upublisert)

Aamodt, Laila G (2010): *Hvem var vi, hvem er vi, hvem blir vi? En profesjon i utvikling.*
I *Hvem var vi – hvem er vi – hvem blir vi. Å bygge en profesjon*
Fellesorganisasjonen (FO)

Yrkesetisk grunnlagsdokument (2007)
Fellesorganisasjonen (FO)

Rett eller galt – eller noe midt i mellom – et studiehefte om yrkesetikk (2007)
Fellesorganisasjonen (FO)

Sosialt arbeid i NAV (2009)
Fellesorganisasjonen (FO)

Sosionomer og sosialt arbeid (2008)
Fellesorganisasjonen (FO)

Strategi for oppfølging av brukere i NAV (2007)
Arbeids- og velferdsdirektoratet. Sosial- og helsedirektoratet

Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV (2010)

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Nyansatt i NAV (2011). Internt informasjonsmaterieill i NAV etaten
Arbeids- og velferdsdirektoratet

Tiltak for å bedre NAVs virkemåte (2010). Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, avgitt 24. juni 2010

Utviklingstrekk i helse- og sosialektoren (2006)
Sosial- og helsedirektoratet

Intensjonsavtale om et mer inkluderende arbeidsliv 1. mars 2010 – 31. desember 2013
(IA-avtalen)

St.prp. nr 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*
Arbeids- og sosialdepartementet

Attføringsmeldinga (St.meld. nr. 39 (1991-92)

NOU 2001:22: *Fra bruker til borger*
Sosial- og helsedepartementet

I-1/93 Lov om sosiale tjenester. Sosial og helsedepartementet

Lov av 16. juni 2006 nr. 20 om Arbeids- og velferdsforvaltningen

Lov av 18. desember 2009 nr.131 om sosiale tjenester i Arbeid- og velferdsforvaltningen

Lov av at 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Hovedavtalen i Staten 1.2.2009 – 31.12 .2012

Aftenposten 22.1.2011

Dagbladet 9.11.2005

www.fo.no

www.NAV.no

www.nho.no

www.vestre-toten.kommune.no